الإدارة العامة المقارنة

تأليف

الدكتور محمد فتحي محمود



الطبعة الثانية
الرياض ١٤١٧هـ - ١٩٩٧م

مع تحيات

الدكتور محمد فتحي محمود

الإدارة العامة المقارنة

تأليف

الدكتور محمد فتحي محمود

أستاذ الإدارة العامة ورئيس قسم العلوم الإدارية

المعهد العالي للعلوم الأمنية - المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب

الطبعة الثانية الرياض ١٤١٧هـ - ١٩٩٧م

الطبـعة الأولـى : ١٤٠٥هـ (١٩٨٥م).

الطبـعة الثانيـة : ١٤١٧ هـ (١٩٩٧م).

ⓒ محـمـد فـتـحي محـمـود ، ١٤١٧هـ

فهرسة مكـتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشر

محـمـود، محـمـد فـتـحـي

الإدارة العـامـة المقـارنـة . - الـريـاض.

٤٥٩ ص ؛ ١٧×٢٤ سـم

ردمك X-٦٧-٧٨٥-٩٩٦٠

١- الإدارة العـامـة أ- العنـوان

ديـوي ٣٥٠ ١٧/٠٩٦٢

رقـم الإيـداع : ١٧/٠٩٦٢

ردمـك : X-٦٧-٧٨٥-٩٩٦٠



المقدمة

إن العصر الذي نعيشه هو بلا شك عصر الإدارة. فما من نشاط أو اكتشاف أو اختراع أو خدمة أو إنتاج أو تغيير إلا وتدفعه الإدارة أو تقف خلفه.

والإدارة، أيّا كان نوعها، هي المسؤولة عن النجاح أو الإخفاق الذي يصادف منظمة من المنظمات أو مجتمعًا من المجتمعات. وهي التي تأخذ على عاتقها تأكيد استمرار عمل الخدمات، وتدفق الإنتاج، والسير بالحياة اليومية والعامة في المجتمع والدولة إلى غايتها.

ومن هنا، أصبحت الإدارة من أهم حقائق الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والعسكرية في كل المجتمعات وفي كل الدول، ولها اليد الطولى في تقرير الأمور، وتصريف شؤون الحياة، وتحقيق الأهداف التي يرنو إليها أي مجتمع بأعلى قدر ممكن من الكفاءة وفق رغبات مواطنيه وإرادتهم بقدر المستطاع.

وهذا يعكس اهتمام جميع دول العالم بمصالح المواطنين ومطالبهم، مما يجعل من الإدارة في دولة معينة أو في مجتمع ما انعكاسًا للأحوال والأفكار

وأنماط السلوك والقيم المتعارف عليها والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والحضارية السائدة في هذه الدولة أو في هذا المجتمع، ذلك أن الإدارة تتفاعل مع ما يحيط بها من ظروف، ولا تتأثر بما في المجتمع من عادات وقيم وتقاليد فقط بل وتؤثر فيها أيضًا.

ولقد أدى الاتجاه في العصر الحديث نحو الدولة الإيجابية (Positive State) أو دولة الرفاه (Welfare State) إلى اتساع نطاق العمل الحكومي وامتداد نشاط الدولة إلى المجالات كافة لتنظيم النشاط الاقتصادى وتوجيهه، وتحقيق العدالة الاجتماعية، وذلك بقصد توفير الخدمات الضرورية للمواطنين وتحقيق رفاههم ورخائهم في شتى المجالات، وقد فرض ذلك على الإدارة أن تكون قوية ومتقدمة حتى تستطيع أن تحقق أكبر قدر من الخدمات لجميع المواطنين على السواء، وأن تنطلق نحو التنمية في كفاية وسرعة وإتقان واقتصاد.

لقد أصبحت الدولة مسؤولة عن ترسيخ الأمن في الداخل، وتعزيز الدفاع عن المواطنين، وتوفير التعليم والصحة والإسكان المناسب، وتأمين العيش الكريم لهم، والحفاظ على معدل مرتفع للنمو الاقتصادي عن طريق تنمية الموارد الاقتصادية، وزيادة الرفاه لجميع فئات المجتمع، ودعم الاستقرار الاجتماعي في مواجهة التغيرات الاجتماعية السريعة.

وليس هناك أدنى شك في أن تحقيق الرفاه ورفع مستوى المعيشة التي تتطلع إليها الدولة في وقتنا الحاضر، إنما تعتمد على نوعية المجتمع ومستوى إدارته، ذلك أن الإدارة هي التي أصبحت تحدد نوع التعليم، ونوع العلاج، ونوع الرعاية

الاجتماعية، ونوع الزراعة والصناعة والتجارة والإسكان والنقل والطرق والمواصلات والتعدين والبترول والعمل والثقافة والترفيه، وأوجه النشاط والخدمات كافة التي يلزم توافرها لضمان تدفق الحياة واستمراريتها في مجتمع من المجتمعات.

ولا يقتصر دور الإدارة في مجتمعنا المعاصر عند هذا الحد، بل يتعداه إلى مسؤولياتها الضخمة من إحداث التنمية الشاملة، وهذا هو دور الإدارة الجديد، وهو أعظم تحدياتها، وهذا الدور وذلك التحدي يؤديان إلى النمو المطرد في نشاط الإدارة ومهامها، وهذا ما أدى إلى ظهور مايطلق عليه في وقتنا الحاضر دولة الإدارة (Administrative State).

والكتاب الذي بين أيدينا ما هو إلا محاولة لفهم الإدارة في إطارها الصحيح، وإسهامًا منًّا في دفع الدراسات الإدارية إلى الوضع الذي يجب أن تحظى به في عصرنا الحاضر. فلقد أصبحت الإدارة هي المسؤولة عن النجاح الذي تحققه المنظمات في كثير من المجتمعات، والوصول بالمجتمع والدولة إلى تحقيق الأهداف.

والله من وراء القصد ،،،

الدكتور محمد فتحي محمود

المحتويات

الفصل الثالث: نماذج مقارنة في الإدارة العامة

الفصل الرابع: الإطار النظري للبيروقراطية المقارنة

الفصل الخامس: الإطار التطبيقي للبيروقراطية المقارنة

الفصل الأول

التمهيـــد

- الإدارة ● الإدارة العامـة ● طبيعـة الإدارة الـعامـة
- تطـور الفـكر الإداري في دراسـة الإدارة العامــة
- تطـــور دراســـــة الإدارة الـعـامــــة ● مـداخــل دراسة الإدارة العامة ● إيكـولوچـيـة الإدارة العــامــة
- تفاعل الـعوامل الإيكولوچية مـع الإدارة ● العوامل الإيـــكـــولـــوچـــيـــة وأثـــرهـــا عـلـــى الإدارة.

الإدارة Administration

تُعرَّف الإدارة في بعض الأحيان بأنها القدرة على تنسيق عمل المتخصصين بطريقة معينة تضمن سير العمل بسهولة ويسر. والإدارة هنا يجب أن تكون قادرة، بجانب التنسيق، على دراسة المشكلات المحيطة لمحاولة إيجاد الحلول لها في ضوء الخبرات السابقة.

وكلمة إدارة (Administration) أصلها اللاتيني Ad بمعنى to و Minister بمعنى serve والكلمة كلها تعني: To serve ومعناها: لكي يخدم.

والإدارة بذلك تعني «الخدمة» على أساس أن من يعمل بالإدارة يقوم على خدمة الآخرين، أو يصل عن طريق الإدارة إلى أداء الخدمة.[1] وبذلك تصبح الإدارة نشاطًا حيويًا مستمرًا لخدمة المجتمع وإشباع حاجات أفراده - باعتبارها جزءًا من المجتمع الذي تعيش فيه - فهي تنظم علاقات هؤلاء الأفراد وتوجه جهودهم، وترشدهم لسبل الوصول إلى الهدف.

ومن ثم فإن الإدارة تعني النشاط الموجه نحو التعاون المثمر والتنسيق الفعّال بين الجهود البشرية المختلفة العاملة من أجل تحقيق هدف معيّن بدرجة عالية من الكفاءة.

---

(١) مارشال ديموك وآخرون، *الإدارة العامة*، ترجمة إبراهيم علي البرلسي، (القاهرة: مؤسسة الحلبي وشركاه للنشر والتوزيع،١٩٦٧م)، ص١٢.

وواضح من هذا التعريف أن محور العملية الإدارية هو العنصر البشري وكيف يمكنه أن يحقق التعاون بين الأفراد والتنسيق بين جهودهم المختلفة. وهذا يضفي على الإدارة طابعًا خاصًا باعتبارها عملية اجتماعية وإنسانية من جهة، واقتصادية وسياسية من جهة أخرى، ذلك أنه يتوجب في الإدارة الحسنة أن تكون رشيدة لكي تحقق أهدافها بالاستخدام الأمثل الفعّال والمنتج للإمكانات والموارد المتاحة مع توفير أفضل مناخ ممكن لعمل العنصر البشري، بحيث تتحقق كفاية الإنتاج في ظل أفضل مناخ إنساني ملائم لاستثمار الجهود واستخراج أفضل الطاقات.

الإدارة العامة Public Administration

توصلنا إلى تعريف الإدارة؛ فماذا عن كلمة العامة؟

يقصد بكلمة «عامة» حكومية (Governmental)، تمييزًا للإدارة العامة عن أنواع الإدارة الأخرى، وبخاصة إدارة الأعمال، وإدارة الهيئات والمنظمات الخاصة، وإدارة القطاع العام، وإدارة المنظمات الدولية.

وإذا كانت الحكومة هي التي تقرر السياسة، وهي التي تضع القوانين وتنفذها، وهي التي ترعى الحقوق التي يتمتع بها جميع المواطنين وتحدد الواجبات التي يلتزمون بها، وهي المسؤولة عن التحقق من أن القوانين المعمول بها والحقوق والواجبات تأخذ صورتها التنفيذية.. وإذا كانت الحكومة بهذا تعني الوظيفة التنفيذية، فإن الإدارة العامة ترتبط بها في هذا المعنى.(٢) فالإدارة العامة إن هي إلا نشاطات الدولة في ممارستها لسلطاتها السياسية، وبمعنى أدق، فإن الإدارة العامة إن هي إلا نشاط الأجهزة التنفيذية في ممارسة الحكم، وهو مايتفق مع تعريف ليونارد هوايت (Leonard White) حيث يقول: «إن الإدارة العامة تتضمن جميع

---

(٢) عبدالكريم درويش وليلى تكلا، *أصول الإدارة العامة*، (*القاهرة* : الأنجلو المصرية، ١٩٨٠م)، ص٦١.

العمليات التي تهدف إلى تنفيذ السياسة العامة»،[٣] وهذا التعريف يتسم بالقصور حيث إن وظيفة الإدارة العامة ليست التنفيذ وإنما هي توجيه الجهود من أجل التنفيذ، وهو مايتفق مع تعريف جون فيفنر وروبرت برستص (John Pfiffner and Robert Presthus): «إن الإدارة العامة هي تنسيق الجهود الجماعية لتنفيذ السياسة العامة».[٤]

ويفرق ديموك (Dimock) بين الإدارة العامة كمجال لدراسة جهود الحكومة في تطبيق القوانين وتنفيذ السياسة العامة، وبين الإدارة العامة كعملية شاملة لجميع الخطوات التي تتخذ ابتداء من الوقت الذي يبدأ فيه إسناد الاختصاص إلى الجهة الإدارية وحتى تنفيذه، وبين الإدارة العامة كمهنة، فهي تنظيم وتوجيه لنشاط الآخرين في هيئة عامة.[٥]

والإدارة العامة بهذا المفهوم تعني تنفيذ السياسة العامة للدولة وإخراجها إلى حيز الواقع، وهي بذلك تمثل تخطيط وتنظيم وتوجيه النشاط الحكومي الموجه نحو أداء الخدمات العامة لجميع المواطنين على السواء طبقاً للقوانين والتشريعات[٦].

طبيعة الإدارة العامة

أثير الكثير من التساؤلات حول طبيعة الإدارة العامة، وهل هي علم أم فن؟ وإذا كان العلم هو مجموعة المبادئ والنظريات القابلة للتطبيق في كل زمان ومكان فهل نظريات ومبادئ الإدارة بهذا المفهوم قابلة للتطبيق في أي زمان ومكان فتصبح بذلك علماً؟ أم أن الإدارة «فن» يعتمد على الموهبة والخبرة

(٣) Leonard D. White, *Introduction to the Study of Administration*, 4th ed. (New York: Macmillan Co., 1962), pp. 2-3.

(٤) John Pfiffner and Robert Presthus, *Public Administration*, (New York : Ronald Press Co., 1967), p. 7.

(٥) مارشال ديموك وآخرون، *الإدارة العامة*، ص١٤.

(٦) عبدالكريم درويش وليلى تكلا، *أصول الإدارة العامة*، ص٦٢.

والممارسة والمهارة، ويتأثر بالقدرة على الابتكار والمبادأة، وهـــذه كلها تتأثر بعوامل شخصية مثل درجة الذكاء والخبرة والمهـــارة وقوة الشخصية وصواب الحكم والاستعداد القيادي والإلهام لدى الأفراد؟

فالإدارة علم، من حيث إنها تعتمد على أساليب البحث العلمي في بعض مجالاتها المهمة، مثل: التخطيط والتنظيم والدراسات السلوكية المرتبطة بالتنظيم غير الرسمي، والعلاقات الإنسانية، وعملية اتخاذ القرارات وتخطيط وإدارة الموارد المالية.

والإدارة فن، من حيث أدائها فهي تعتمد على الموهبة والقدرة الشخصية على كيفية وضع الأسس العلمية موضع التنفيذ بكفاية.

ومن ثم يمكن القول: إن طبيعة الإدارة تجمع بين العلم والفن على حدٍّ سواء، وتتميز بوجود اعتبارات علميـة وفنـــية في وقت واحـــد، وهذا يمثل الاتجاه الواقعي في النظر إلى الإدارة في الوقت الحاضر.

والجمع بين العلم والفن في مجال العمل الإداري هو أحد الأسباب المهمة التي تزيد من قدرات الشخص الإدارية، فَرَجُل الإدارة الناجح يمكنه أن يزيد من قدراته في العمل الميداني إذا ماسعى لتطوير أفكاره وتنمية معلوماته عن طريق الوقوف على نتائج التجارب العلمية، والإلمام بالنظريات الحديثة المستخدمة في مجال عمله.

كذلك الحال بالنسبة لدارسي الإدارة، فالعلم وحده قد لايكون كافيًا للنجاح في العمل الميداني، ويمكن للدارس أن يزيد من خبراته بتعرضه للمواقف العملية المختلفة في ميدان العمل، فهي التي تصقل قدراته وتكسبه الفن والمهارة الإداريـــــة.

تطور الفكر الإداري في دراسة الإدارة العامة

عني كثير من الباحثين على مر الأجيال بدراسة الإدارة العامة. وتحوي الكثير من المراجع والأبحاث دراسات متقدمة لأنظمة إدارية معينة. وتتميز هذه الدراسات المتقدمة باتجاهاتها القانونية، ذلك أن رجال القانون كانوا أول من قاموا

بمحاولات هادفة لدراسة السلطة التنفيذية والتنظيم الإداري والهيئات المحلية والمسؤولية الإدارية. لكن هذه الدراسات اتسم معظمها بعدم الشمول، إذ اهتمت فقطُ بالحقوق القانونية والواجبات المفروضة على الحكومة والتزاماتها والسوابق القضائية المتعلقة بنشاط الإدارة العامة.

غير أن دراسات الإدارة العامة ما لبثت أن تطورت تحت ظروف التغير الاجتماعي الذي صاحب الثورة الصناعية، والذي مر به العالم الغربي بصفة خاصة، في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين. فقد بدأت الإدارة العامة تأخذ إطارًا خاصًا بها كنظام دراسي استمر في النمو بخطوات كبيرة حتى أصبحت الإدارة العامة في العصر الحديث من أكثر ميادين المعرفة أهمية في حقل العلوم الاجتماعية، فقد حققت ذاتيتها وشخصيتها العلمية وأصبحت نظامًا دراسيًا قائمًا بذاته، له فكره ونظرياته ومبادؤه ومناهج بحثه وإطاره الدراسي وموضوع دراسته.

ولقد قام وودرو ويلسون (Woodrow Wilson) بدور مهم ورئيس في بلورة الإدارة العامة كنظام دراسي حيث قام بتحديد مفاهيمها، كما حاول إقامة نظريات حديثة لها، ويعدّ بحق «أبا الإدارة العامة ومؤسسها كنظام دراسي»؛ بل وأول من كتب فيها، حين نشر مقاله الشهير دراسة الإدارة (The Study of Administration) في المجلة الفصلية الأمريكية للعلوم السياسية في شهر يونيو من عام ١٨٨٧م (٧).

ويعدّ هذا المقال نقطة التحول في تاريخ هذه الدراسة. فقد نادى وودرو ويلسون بوجوب قيام علم خاص اسمه «الإدارة العامة» يهتم بالتركيز على دراسة الطرق المثلى لقيام الحكومة بأعمالها والوصول إلى أهداف السياسة العامة.

وفي عام ١٩٢٦م، نشر ليونارد هوايت (Leonard White) أول كتاب عن الإدارة العامة كمادة مستقلة وهو كتاب «مقدمة في دراسة الإدارة العامة» (٨)

---

(٧) Woodrow Wilson, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly,* Vol. 11, No. I (June1887).

(٨) Leonard White, *Introduction to the Study of Public Administration,* (New York: Macmillan Company, 1926).

وتعد طبعات هذا الكتاب الخمس المتتالية (١٩٢٦-١٩٦٨م) سجلاً حافلاً لتطور الإدارة العامة وطرق تدريسها.

ثم كتب هربرت سايمون (Herbert Simon) «عن السلوك الإداري» الذي طبعت منه العديد من الطبعات في الفترة (١٩٤٧م - ١٩٧٦م)، فأحدث تطورًا واضحًا في فكر الإدارة العامة ونظرياتها (٩).

ويعدّ المقال الذي نشره روبرت دال (Dahl) عام ١٩٤٧م تحت عنوان «علم الإدارة العامة» نقطة تحول مهمة في دراسة الإدارة العامة، وفي تأكيد أهمية الدراسات العامة المقارنة(١٠).

وفي عام ١٩٤٨م، أكد جون جاوس (John Gaus) على الدور المؤثر للبيئة في الإدارة في كتابه «تأملات في الإدارة العامة» وبذلك فتح الطريق للعديد من الدراسات التي تسعى لتفهم الأوضاع والمشكلات الإدارية في المجتمعات المختلفة في ضوء العوامل والظروف والاعتبارات التي تحيط بالنظام الإداري ويعيش فيها(١١).

وفي عام ١٩٤٩م، أوضح جيمس فيسلر (Jams Fesler) دور العوامل الإقليمية في التخطيط القومي، مؤكدًا دور العوامل البيئية في الإدارة العامة وذلك في كتابه «الإقليم والإدارة» (١٢).

---

(٩) Herbert Simon, *Administrative Behavior,* 3rd ed. (New York: The Free Press,1976).

(١٠) Robert Dahl, "The Science of Public Administration: Three Problems:" *Public Administration Review.* Vol. 7, No. 1, (1947), pp 1-11.

(١١) John Gaus, *Reflections on Public Administration*, (Alabama: University of Alabama Press, 1948).

(١٢) James Fesler, *Area and Administration*, (Alabama: University of Alabama Press, 1949).

ثم أتي فريد رجز (Fred Riggs) (١٣)، وفيريل هيدي Ferrel Heady (١٤)، وكرايسبرج مارتن (K. Martin) (١٥)، وغيرهم من علماء الإدارة العامة وكتابها ليسهموا في تطوير فكرها الإداري سواء في مجال الدراسات المقارنة أو في مجال تصميم النماذج الإدارية ودراستها في الدول النامية على أسس تنبع من طبيعة المجتمعات في هذه الدول.

تطور دراسة الإدارة العامة

يلاحظ أن تطور دراسة الإدارة العامة قد مَرَّ بعدة مراحل متداخلة، نذكر منها:

المرحلة الأولى

انفصلت فيها الإدارة العامة عن السياسة، وأصبحت تُدَرَّس كمادة مستقلة. وزاد اهتمام العلماء والكتاب -الذين سبق أن أشرنا إليهم- بالإدارة العامة كميدان للدراسة ومجال للنشاط الحكومي المتسع، لايهتم فقط بالجوانب القانونية أو السياسية، وإنما يهتم أساسًا بالنواحي الإدارية والتنظيمية. وفي نهاية هذه المرحلة، ظهرت نداءات لعديد من الكتاب حول ضرورة البحث عن مبادئ للإدارة العامة.

---

(١٣) Fred Riggs, "Agraria and Industria:Toward A Topology of Comparative Administration"; in W.J. Siffin (ed.), *Toward A Comparative Study of Public Administration,* (Bloomington: Indiana University Press, 1957).

---------,*The Ecology of Public Administration*, (Bombay:Asia Publishing House,1961).

---------,*Administration in Developing Countries*, (Boston: Houghton Mifflin Co.,1964).

(١٤) Ferrel Heady, *Public Administration: A Comparative Perspective*, (New Jersey, Englewood: Printice Hall Inc., 1966).

(١٥) Krisberg Martin (ed.), *Public Administration in Developing Countries*, (Washington, D.C.: The Brookings Institute, 1965).

المرحلة الثانية

في هـذه المرحلة أخـذت الإدارة العامـة تتبلـور ويتكون هـيكلـها المستـقل، وأصبح لـها مـدارس وكليات خـاصة تـدرس بهـا، وتمنـح شـــهـادات دراسيـة متخصصة في حقــل الإدارة العامة.

المرحلة الثالثة

أنشئت معاهد للإدارة العامة لتقوم بإجراء الدراسات والبحوث اللازمة لرفع مـستـوى الإدارة الحـكومـيـة، ولتـقـدم الاستـشـارات لحل المـشـكلات الإداريـة والتنظـيمية التي تواجـه الأجهزة الإدارية، ولتدرِّب العـاملين بالخدمة المدنـية. كما قامت حديثًا بتقديم برامج لتنمية القـادة الإداريين.

وكان لإنـشاء هذه الـكليات والمعـاهد الأثر الـكبيـر في الاهـتمام بـدراسة الإدارة العامة كميدان مستقل له علماؤه المـتخصــصون، كما كان له عظيم الأثر في ازدياد عدد المؤلفات والدوريــات المتخصصــة في هذا المجــال.

وفضـلاً عن هذا، فإن الإدارة الـعامة كـعلم ومـيدان للدراسـة قد توسـعت وأصبحت تضم تخصصات مختلفة منها: أصول الإدارة العامة، التنظيم وأساليب العـمل، تحليل السياسات الإداريـة، التخـطيط الإداري، تـخطيـط وإدارة الموارد المالية، الدراسات السلوكية، العلاقات العامة، إدارة الحكم المحلي، تخطيط المدن، إدارة التنمية، والإدارة العامة المقارنة.

مداخل دراسة الإدارة العامة

أفرزت مـراحل تـطور دراسة الإدارة الـعامة أربـعة مـداخل (Approaches) رئيـسة لدراسـة الإدارة العامـة، نشأ كـل منهـا في مرحـلة زمنـية معـينة، وارتـبط بالأفكار والاتجاهات والظروف السائدة وقتئذ، وهذه المداخل هي :

- المدخل الدستوري القانوني التاريخي.
- المدخل الوظيفي.
- المدخل الاجتماعي النفسي.
- المدخل البيئي (الإيكولوجي)[١٦].

١- المدخل الدستوري القانوني التاريخي :

Constitutional, Legal and Historical Approach

يعد هذا المدخل أول المداخل التي استخدمت لدراسة الإدارة العامة. وفي إطار هذا المدخل، ركزت الدراسة على الحقوق الدستورية والقانونية للحكومة ووظائفها وسلطاتها والواجبات المفروضة عليها مع الاهتمام بالأوضاع الإدارية والنواحي الدستورية والسوابق القضائية والعلاقات بين السلطات المركزية وبين الهيئات المحلية المختلفة.

وقد ساد هذا الاتجاه في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين، أي حين كانت الدراسات الإدارية مرتبطة بالقانون الإداري وتدور في فلكه.

ويرجع أصل هذا المدخل إلى أولى التعريفات التي قدمت للإدارة العامة، وهي تلك التي أوردها وودرو ويلسون في مقاله الشهير عام ١٨٨٧م حين عرّف الإدارة العامة بأنها «التنفيذ المفصل والمنظم للقانون العام»، وكان يهدف حينئذ إلى فصل عملية الإدارة -باعتبارها عملية فنية تتطلب مهارات وقدرات خاصة- عن المؤثرات والعمليات السياسية التي تؤدي إلى وضع القانون وإلى أن يركز الجهاز التنفيذي للدولة على عمليات الإدارة وفق الضوابط القانونية التي تكفل جدية استقلال هذا الجهاز وقصر دوره على تنفيذ القانون.[١٧]

(١٦) عبدالكريم درويش وليلى تكلا، *أصول الإدارة العامة*، ص ص١١١-١١٥.

(١٧) أحمد صقر عاشور، *الإدارة العامة: مدخل بيئي مقارن*، (بيروت: دار النهضة العربية، ١٩٧٩م)، ص٣٦.

وهذا الاتجاه في دراسة الإدارة العامة قد حصر اهتمامه في تنظيم الإدارة ووضعها القانوني، وشكلها، في حين أغفل كيفية عملها وديناميكيتها والمؤثرات التي تتعرض لها، مما جعل بعض فقهاء القانون أنفسهم يعدونه منهجاً قاصراً يمثل نظرة ضيقة إلى الإدارة العامة، وذلك للأسباب التالية :

- اقتصاره على سرد النصوص وتفسيرها.
- إغفاله الجوانب الفنية في العملية الإدارية.
- اقتصاره على تناول العوامل التاريخية والفلسفية للمجتمع.
- إغفاله المؤثرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تتأثر بها العملية الإدارية والتي تؤثر فيها.
- إغفاله العوامل البيئية التي أثّرت في نشأة النظام الإداري وفي تطوره ونجاحه أو فشله.
- عدم دراسة هذا المدخل للنظام الإداري ككائن حي واقتصاره على الناحية الفقهية.(١٨)

٢- المدخل الوظيفي Functional approach

ظهر هذا المدخل في أوائل القرن العشرين ليعبر عن تأثير مناهج ومفاهيم دراسة وظائف الإدارة على دراسة الإدارة العامة، فهذا المدخل يفترض أن إدارة المنظمات العامة، مثلها في ذلك مثل إدارة المنظمات الخاصة، تقتضي القيام بعدد من العمليات أو الوظائف الإدارية. ورغم أن هذه الوظائف يختلف تصنيفها بين الكتاب والباحثين الذين يلتزمون بهذا المدخل، إلا أن الوظائف التالية:

(١٨) عبدالحميد متولي، *أزمة القانون الإداري*، (الإسكندرية: دار الطالب للنشر، ١٩٥٥م)؛ وانظر أيضاً: إسماعيل صبري مقلد، *دراسات في الإدارة العامة مع بعض تحليلات مقارنة*، (القاهرة: دار المعارف، ١٩٧٣م)، ص ص٢٦-٢٧.

التخطيط (Planning) والتنظيم (Organizing) والتوجيه (Directing)، والرقابة (Controlling)، وإدارة الأفراد (Personnel Administration) وإدارة التمويل والميزانية (Financial and Budget Administration) تمثل الاتجاه الشائع الذي يشترك فيه دعاة هذا المدخل من أمثال هوايت (Leonard White) وديموك(Dimock) ونيجرو (Nigro) ووالدو (Dwight Waldo) ولوثر جيوليك (Luther Gulick).

ويلاحظ أن هذا المدخل اهتم فقط بالإدارة في شكلها الرسمي واعتباراتها التقليدية، بينما أغفل النظر إلى الإدارة كنشاط ذي جوانب سلوكية مهمة تتصل بالعنصر البشري والاعتبارات الإنسانية التي يستمد منها مفهوم الإدارة أخص صفاته، أضف إلى ذلك أنه أهمل المؤثرات البيئية.

٣- المدخل الاجتماعي النفسي Socio-psychological approach

يعد هذا المدخل نتاجًا لتأثير دراسات علم الاجتماع وعلم النفس وعلم النفس الاجتماعي، بما تحويه من مفاهيم ومناهج على دراسات الإدارة بصفة عامة، ودراسات الإدارة العامة بصفة خاصة. وأبرز ما يميّز هذا المدخل أنه يركز على الإدارة العامة ليس باعتبارها كيانًا قانونيًا رسميًا، ولا باعتبارها هيكلاً لمجموعة من الوظائف الإدارية الرسمية التي تسير بها المنظمات العامة، وإنما باعتبارها إدارة للعنصر الإنساني في هذه المنظمات.

وقد كان لهذه الدراسات -الاجتماعية والسلوكية- دور مهم ساعد على تفهم الإدارة على أساس علمي، وتأثّر علماء الإدارة بهذه العلوم جعلهم يستكشفون التفاعل المستمر بين الإدارة وبيئتها، وبين مقومات الإدارة المختلفة من تشريع وتنظيم وقوى بشرية وإمكانات مادية.

وبجانب اهتمام المدخل الاجتماعي النفسي بالتنظيم الرسمي والاتصالات الرسمية، فقد اهتم أيضًا بالتنظيم غير الرسمي والاتصالات غير الرسمية وأثرهما

على المنظمة وعلى العاملين فيها، والتعمق في دراسة طبيعة القيادة وطبيعة السلطة، وسلوك الجماعات الصغيرة والعلاقات الإنسانية.

وقدمت هذه الدراسة مفاهيم وأطرًا جديدة لم تكن مطروقة من قبل في هذا الميدان، لكن هذا المدخل لايعد كافيًا وحده لدراسة الإدارة العامة حيث يهمل هذا المدخل أثر القوى الاقتصادية وأثر طبيعة النظام السياسي على مسلك وأداء المنظمات العامة.

٤- المدخــل البيئــي Ecological approach

إلى جانب المداخل الثلاثة السابقة، ظهر مدخل معاصر في دراسة الإدارة العامة يعرف بالمدخل البيئي أو المدخل الإيكـولوجي (Ecological approach) وهو يتفق مع المدخل السابق في اهتمامه بدراسة العوامل الاجتماعية والنفسية والإنسانية.

وكلمة إيكولوجي (Ecology) مشتقة من الأصل الإغريقي (Ekos) أي ما يحيط بالمرء فيصبح سكنًا له، و(Logy) معناها علم، والكلمة كلها تعني: العلم الذي يهتم بالبيئة المحيطة بالموضوع محل الدراسة.

ومن هنا كان اهتمام هذا المدخل بإبراز العلاقة بين الإدارة وبين بيئتها، وذلك بدراسة العوامل المختلفة التي تكسب مجتمعًا معينًا صفاته وخصائصه، وأثر هذه العوامل على الإدارة العامة في هذا المجتمع بالذات. ويرى رواد هذا المدخل أن الأنماط الإدارية والوظيفية في كل بلد تتأثر بالعوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والحضارية السائدة التي تتفاعل جميعها معًا لتُخرج نظامًا معينًا من الإدارة هو الذي يسود في النهاية، بغض النظر عما يقرره القانون واللوائح والتنظيمات.ومن هنا، يتعذر تعميم الأسس والمبادئ الإدارية، أو افتراض أن مايُحدثُ منها أثرًا في مجتمع معين سوف يُنتِج أثرًا مماثلاً في مجتمع آخر.

إيكولوچية الإدارة العامة

بدأ المدخل الإيكولوچي يأخذ مكانه بوضوح منذ الحرب العالمية الثانية نتيجة زيادة الاتصال بين الدول والمعونات التي تقدمها لبعضها بعضًا، وامتداد الدراسات الإدارية بالتالي إلى مجتمعات استقلت حديثًا. وفي مقدمة من اهتموا بدراسة هذا المدخل الأستاذ جون جاوس (John Gaus) الذي نادى بضرورة دراسة العوامل البيئية في كل بلد حتى يمكن أن نصل إلى فهم حقيقي للسمات والصفات التي تميز أية حكومة ووظائفها وطريقة عملها وطبيعة علاقاتها. وتتضمن هذه العوامل المكان والسكان والتقدم العلمي والتقني، والقيم والعادات والتقاليد والرغبات والأفكار الشخصية، والمحن والكوارث التي يمر بها المجتمع.

ويعدّ المقال الذي نشره «روبرت دال» تحت عنوان «علم الإدارة العامة» نقطة تحول مهمة في تثبيت المدخل الإيكولوچي وفي تأكيد أهمية الدراسات المقارنة. ففي هذا المقال أكد «دال» الصلة الوثيقة بين الإدارة العامة والمحيط الاجتماعي الذي تعمل فيه[١٩]. كما أكد على أهمية الدراسات المقارنة في الوصول إلى «علم للإدارة» له أسس وقواعد عامة وشاملة.

كما أشار «دال» إلى أنه لايمكن أن تنقل قاعدة اجتماعية معينة من مجتمع نشأت فيه وتأثرت به إلى مجتمع آخر دون أن تطرأ عليها تغيرات عديدة، ودون أن تتفاعل مع محيطها الجديد أو بيئتها الجديدة فتأخذ شكلاً مختلفًا. لذلك لايمكن أن ننقل مبدأ سياسيًا معينًا من مجتمع ونطبقه في مجتمع آخر ونتوقع النتائج نفسها.

ومن الذين نادوا أيضًا بدراسة الإدارة العامة على أساس المدخل الإيكولوچي فريد رجز (Fred Riggs)، ففي بحثه الذي نُشر عام ١٩٥٧م بعنوان

---

(١٩) Robert Dahl, "The Science of Public Administration," *Public Administration Review*, op. cit, pp. 11 - 17.

«نحو نماذج للإدارة العامة المقارنة»[٢٠] قدم دراسة قائمة على أساس افتراض في ذهنه قَسَّم فيه المجتمعات إلى نموذج زراعي وآخر صناعي محللاً دور الظواهر السياسية والاجتماعية والاقتصادية في كل نموذج وأثرها عليه.

وقد عمل رجز على تنمية هذا المدخل، وفصّل اتجاهاته المختلفة والتحويلات التي طرأت عليه من اتجاه نحو تقديم نماذج إدارية - والذي ظهر في المراحل الأولى من دراسة الإدارة العامة - إلى اتجاه يركز على الجانب التطبيقي التجريبي؛ وكذلك من اتجاه وصفي أو شكلي يعني بدراسة حالة محددة أو نظام إداري معين من زاوية محددة، مثل دراسة ظاهرة البيروقراطية من الناحية الاجتماعية، إلى اتجاه يُعنَى بتأصيل المبادئ والقواعد التي يقوم عليها نظام إداري أو يمكن أن تستخلص من مشكلة إدارية معينة؛ وأخيراً من اتجاه تجريدي يهتم باستخلاص المبادئ والعموميات، ويستنبط الأصول والقواعد إلى اتجاه يهتم بالتفاعلات والتأثرات ممثلة بصورة أساسية في عنصر البيئة بمعناها العام[٢١].

واتخذ العديد من الكتاب مفهوم البيئة أو المحيط أو الإيكولوجية Ecology مدخلاً لدراسة الإدارة العامة، وظهرت البحوث المتعددة في مجال الدراسات المقارنة للإدارة العامة، وتطورت هذه الدراسات من مرحلة اكتفى فيها الباحثون بسرد نظام معين في بلد واحد إلى أن وصلت إلى مرتبة أكثر عمقاً وتحليلاً، تنصب فيها المقارنة على عامل واحد مع ربطه بالمؤثرات المحيطة به مع تتبعه أكثر من بيئة ثقافية واحدة. وبعد أن كان الاكتفاء بمجرد الوصف والسرد، وصلت الدراسات المقارنة إلى مرحلة من البحث المقارن

(٢٠) Fred Riggs, "Agraria and Industria:Toward A Topology of Comparative Administration"; in W.J. Siffin (ed.), *Toward A Comparative Study of Public Administration,* (Bloomington: Indiana University Press, 1957).

(٢١) Fred Riggs, *The Ecology of Public Administration,* (Bombay: Asia Publishing House, 1961)

تُستعمل فيها نماذج واستمارات وجداول للقياس مستخدمة في ذلك أساليب متنوعة، إحصائية أو تحليلية أو قياسية.

وقد أدت هذه الحقائق إلى تساؤل علماء الإدارة عن مدى إمكان قيام علم الإدارة العامة؟ فالعلم يكون مؤسسًا على قواعد عامة لها صفة الشمول، والمدخل البيئي الذي يهتم بدراسة الإدارة في مجتمع معين يصل بنا إلى أسس وقواعد للإدارة في هذا المجتمع بذاته. ولذلك يقول «روبرت دال» في مقاله علم الإدارة العامة «إنه بدون دراسة الإدارة في مجتمعات العالم المختلفة بهدف الوصول إلى أسس وقواعد عامة ومؤسسة على نطاق من البحث أكثر اتساعًا وشمولاً من بيئة اجتماعية بذاتها، فإننا لن نصل إلى علم للإدارة العامة له من القواعد مايتصف بالعمومية والشمول، وإنما سنصل إلى قواعد مفككة ينحصر ارتباطها بالميدان الذي استنبطت منه فقط، أي إننا بدراسة الإدارة في مجتمع معين نصل إلى أسس وقواعد للإدارة فيه وحده، وبذلك نصل إلى وضع قواعد علم الإدارة العربية أو الإدارة الأمريكية، أو علم الإدارة الهندية وهكذا دون الوصول إلى علم الإدارة بصفة عامة»(٢٢).

والتساؤل مضمونه إذن: كيف يمكن أن نعالج موضوع الدراسات الإدارية بطريقة إقليمية ثم نتوقع أن نحصل على حصيلة من العوامل المتصلة والمؤثرة التي يمكن الاستفادة منها في تنمية علم الإدارة العامة ؟

إن الجهود العديدة التي بُذلت في هذا الشأن استهدفت الوصول إلى أسلوب مقارن سليم لدراسة الإدارة العامة يستبين الأسس والقواعد العامة على نطاق دولي أو بين مجموعة من دول العالم، حتى أصبحت أصولاً علمية تأسس عليها علم الإدارة العامة، وأبرزت السمات الخاصة التي تُعد انعكاسًا بيئيًا يَسِمُ الإدارة بسمات مجتمعها المحلي.

(٢٢) Robert Dahl, "The Science of Public Administration" , pp. 11-17.

تفاعل العوامل الإيكولوچية مع الإدارة

من النادر أن يتمكـن نظام إداري من أن يقتبس تنظيمًا بـأكمله من حضارة أخرى مختلفة. فلو أن تنظيمًا صادف نجاحًا في مجتمع ما في وقت ما، فإن هذا لايعني أنه سوف يُصادف النجاح نفسه إذ انتزعناه لنغرسه في بيئة أخرى. وحتى في ظل الحكم الاستعماري لم تكن حكومة المستعمَرة صورة مطابقة لحكومة الدولة المستعمِرة. ففي ظل الحكم البريطاني للهند مثلاً، لم تكن الحكومة الهندية صورة مماثلة للحكومة البريطانية.

وفي البلد الواحد، قد تختلف الإدارة باختلاف الأوضاع الاجتماعية والسمات الحضارية، فيلاحظ أن المناطق الصحراوية لها إدارة تتفق وحضارتها وتتناسب مع طبيعة سكانها وعاداتهم وتقاليدهم.

وفي الواقع، لايوجد سبب لكي نفترض أن مبدأ من مبادئ الإدارة العامة تتساوى فاعليته أو تتوحد آثاره في كل دولة من دول العالم، أو أن طرق الإدارة الناجحة في دولة مُعينة سوف تتاح لها فرص النجاح نفسها في بيئة أخرى تختلف عنها اجتماعيًا واقتصاديًا وسياسيًا. فكل مجتمع إنما هو في ذاته نتاج لعديد من التفاعلات السياسية والاقتصادية والحضارية، والظروف والأزمات، وخبرات بين النجاح والإخفاق، ولّدت جميعها عادات معينة، وطباعًا وأنماطًا من السلوك متعارف عليها؛ بل وسيكولوجية خاصة لقيمه ومعتقداته.

وليس من شك في أهمية هذه الحقيقة، إذ ليس في وُسعنا أن نتجاهل مثل هذه العوامل وآثارها على الحكومة والإدارة؛ بل على العكس من ذلك نجد أن فهمنا الحقيقي لها وإدراكنا لآثارها هو البداية السليمة لدراسة خصائص الإدارة وفهمها في مجتمع بذاته. ومن الطبيعي ألا تؤثر هذه العوامل في المنظمات الحكومية والعاملين بها بالدول المختلفة بدرجة واحدة، وإنما يختلف تأثيرها حسب أحوال كل بلد وظروفه وطبيعته.

ومن ثم، فإننا لايمكن أن نفترض أن الجهاز الحكومي في مجتمع ما لايتأثر باعتبارات الزمان والمكان والعوامل الجغرافية والديموجرافية، أو إنه يمكن، بشكل أو بآخر، أن يبدو مستقلاً أو منعزلاً عن تأثير الحضارة أو السياسة أو التنظيم الاجتماعي والاقتصادي الذي نما فيه؛ بل قد نرى الوجه الحقيقي للإدارة الحكومية في أي مجتمع دون خداع أو سوء فهم إذا أمكن - بجانب دراسة صفاتها ومميزاتها المتغيرة - أن نقف على مدى تأثرها بالظواهر والعوامل الأخرى السائدة. فبيئة الإدارة ماهي في الواقع إلا امتدادًا للبيئة الاجتماعية الكبرى بما فيها من عوامل القوة أو الضعف، الكفاية أو عدم الكفاية، العزيمة أو التخاذل، الإصلاح الإداري أو الفساد، الديمقراطية أو الدكتاتورية، التمسك بالنظام أو الخروج عليه، احترام المواعيد وتقدير أهمية الوقت أو التفريط فيه...إلى غير ذلك.

والعاملون بالحكومة في أي مجتمع لا يُستوردون عادة من الخارج، وإنما هم نماذج وطنية تمثل المجتمع إلى حد كبير. ولاشك أن الأحوال والظروف المحلية في كل مجتمع تُسهم بالضرورة في تكوينهم؛ بل وتؤثر في سلوكهم الوظيفي لأنهم لايخلعون رداءهم الحضاري والاجتماعي حين يدخلون مكاتبهم.

ومن هنا، نجد أن التمعن في خصائص المنظمات والعوامل والمؤثرات - التي تجعلها على ماهي عليه في كل مجتمع - قد جعل من الدراسة «البيئية للإدارة» موضع اهتمام عالمي.

لقد أصبحت محاولة فهم العوامل المؤثرة في الإدارة ضرورة، ليس في صورتها المجردة فحسب، وإنما في اكتشاف تفاعلها مع الإدارة وانعكاساتها عليها. فلا يكفي مثلاً، من وجهة نظر الدراسة الإيكولوجية، القول بإن العوامل الجغرافية والديموجرافية والاجتماعية والسياسية تؤثر في الإدارة في بلد من البلدان، بل يلزم أن نتحقق من مدى تأثر الإدارة بكل هذه المتغيرات، والتعرف على اتجاهات هذا التأثير ومداه وطبيعته.

فلو أن أحد المتغيرات التي تؤثر في الإدارة في بلد ما هو مدى تحكم المنظمات السياسية في الجهاز الحكومي، فإنه يصبح من العبث أن ندرس أو نعيد

تنظيم الإدارة أو الجهاز الحكومي في هذا البلد في حدود البناء التنظيمي الداخلي والعلاقات القائمة بين الوحدات التنفيذية والاستشارية، أو في حدود الإمكانات المادية والبشرية ... وما إليها، دون الاهتمام بدرجة التطور السياسي، فإن مثل هذا الاتجاه في الواقع، أي الاهتمام بالتنظيم والإمكانات والمقومات الداخلية للإدارة، سوف يؤدي إلى تقوية الجهاز الحكومي في مواجهة المنظمات السياسية الضعيفة، وبالتالي يتسبب في تخلف المجتمع إداريًا وسياسيًا.

وكذلك، لو أن التنمية الإدارية كانت مرتبطة بدرجة الوعي الاجتماعي ومدى الإحساس بالمسؤوليات الاجتماعية لدى المواطن، فإن إنشاء أجهزة وأنظمة جديدة للرقابة والتفتيش، وتشديد العقوبات المفروضة على الرشوة والفساد الإداري لا ينتظر منها أن تؤدي إلى نتائج فاعلة في علاج الموقف في ظل نظام اجتماعي متخلف. ومن هنا، قد تؤدي الإصلاحات الإدارية التي يُستهدف منها القضاء على الرشوة والفساد إلى عكس مايرجى منها.

الواقع، إن العوامل السياسية والاجتماعية في المثالين السابقين لاتُعد في حقيقة الأمر جزءًا من النظام الإداري، بقدر ماهي عوامل مهمة تؤثر في بيئته. وبالنسبة لدارسي إيكولوجية الإدارة، لايكون الاهتمام منصرفًا إلى النظام السياسي أو النظام الاجتماعي في ذاته بقدر ماينصرف إلى أثرهما على الإدارة وارتباطهما وتفاعلهما معها.

وهكذا نعود فنؤكد أن مجرد سرد العوامل والظروف البيئية لايعد منهجًا إيكولوجيًا سليمًا لدراسة الإدارة، وإنما يحتم الاتجاه العلمي إيضاح الارتباط والتفاعل بين المتغيرات المؤثرة في بيئة بذاتها وبين السلوك الإداري في هذه البيئة.

ومن هنا، يمكن القول أن العوامل البيئية ليست عوامل حتمية في المقام الأول. ولايعني هذا أن الاعتقاد بأن بعض العوامل، كاللغة والدين والبناء

الأسري تقف عوائق في سبيل التطور يمكن أن يكون مقبولاً، وذلك بسبب طبيعة هذه العوامل وأثرها في كل مجتمع.

كما إن العوامل البيئية ليست أيضاً حتمية من حيث إنها تشكّل السلوك الإداري بصورة لايمكن تغييرها، أو على الأقل بدرجة تَحُدُّ من حرية الاختيار. ففي الواقع إن القوى المؤثرة في الإدارة لها حدود معينة، وهذه الحدود توضح للفرد المدى الذي يمكن أن يمارس من خلاله حرية الاختيار. وهكذا يكون للبحث العلمي وللدور الذي يؤديه القادة ولبرامج التدريب والتنمية آثارها الملموسة في مواجهة العومل البيئية المؤثرة في تقدم الإدارة وتطورها(٢٣).

إن هذا الاتجاه البيئي أصبح يسود معظم الدراسات الإدارية في العصر الحديث، ذلك لأن النظم الحكومية تتكيف وفق مقتضيات الجو الثقافي الذي توجد فيه، ولايمكن بحث خطط إعادة تنظيم جهاز إداري لأية حكومة بمعزل عن التيارات العامة التي تسود حياة الأمة والمعتقدات الأساسية التي تدين بها.

ولما كانت الحكومة تُعدُّ كذلك من القوى الإيجابية في التغيير والتطوير، فقد وجب على من يتأمل المستقبل، ويقترح إدخال تغييرات مهمة أن يعنى حق العناية بدراسة التأثير القوي للثقافة، وأهمية صلة العلم بالثقافة، وأن يتعرف على المعتقدات والقيم البناءة المبدعة للجديد من الأفكار والنظم، وقدرتها على استيعاب فكرة التغيير وتحدي سلبيات الانغلاق.

فالعلم والثقافة يمثلان بوابة العبور لكل مسارات التنمية ويوفران القدرة على تقديم منظور متكامل للحاضر والمستقبل.

ومن المهم أن نعترف بأن أمر جهاز الحكم ليس بأهم الأمور، فالمعتقدات والقيم التي يرتكز عليها تفوقه أهمية وخطورة. فإذا استطاع الجهاز الحكومي أن

(٢٣) Fred Riggs, *Administration in Developing Countries : The Theory of Prismatic Society,* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1964), pp. 426-428.

يبعث هذه المعتقدات والقيم، وأن يصوغها ويشكلها في صورة نظم، فإن التقدم الذي يُحرزه الشعب حقًا لايكون في النظم الحكومية؛ بل فيما تقوم عليه من قيم أخلاقية وفلسفية وروحية. لذا يجب على المسؤولين عن أي تنظيم في الجهاز الحكومي في أية دولة أن يستهدوا بهدي ثقافة الأمة ذاتها، وفهم المعتقدات والقيم التي تسير عليها الأمة في حياتها.

العوامل الإيكولوچية وأثرها على الإدارة

يرجع فضل إبراز الدور المؤثر للعوامل الإيكولوچية في الإدارة العامة إلى مجموعة من علماء الإدارة العامة، الذين سبقت الإشارة إليهم، ومن أهم هؤلاء جون جاوس. ويعدّ جون جاوس من أوائل الذين أكدوا على الدور المؤثر للبيئة في الإدارة؛ بل لقد جعل من وضع البيئة محورًا لفلسفته الإدارية وبناء فكره الإداري. ويرجع ذلك إلى العَقْد الأول من تطور الإدارة العامة كنظام دراسي، حين نشر جاوس مع بعض زملائه دراسة بعنوان «العوامل الإقليمية في التخطيط القومي Regional Factors in National Planning» وذلك في عام ١٩٣٥م. وقد أوضح جاوس العلاقة بين المصادر الأولية ومتغيرات البيئة وعناصرها مثل الاتجاهات الثقافية والعادات والتجارة والأشغال العامة وغير ذلك، وبين الإدارة العامة بوصفها أداة تحقيق وعلاج لما سبق، وما ينتج عنه من مشكلات، وعلى أساس النظر إليها كأداة لتحقيق الأهداف وتنفيذ سياسات الدولة وبرامجها. وقد اتخذ مشروع سد وادي تنسي كحالة دراسية[٢٤].

وفي الأربعينيات نشر جاوس كتابه «تأملات في الإدارة العامة Reflections on Public Administration» حيث عقد الفصل الأول فيه

(٢٤) John Gaus, *et al. Regional Factors in National Planning*, (Washington: Government Printing Office, 1935).

لدراسة دور البيئة في الإدارة، تحت عنوان «إيكولوجية الحكومة The Ecology of Government» كما قام بتدريس عدة مواد دراسية في الإدارة العامة بجامعة هارفارد في الأربعينيات وبداية الخمسينيات مُركزًا على دور البيئة. والملاحظ أن البرامج الدراسية التي كان يقوم بتدريسها «جاوس» كانت تتسم بالتخصص مثل المدن، والتخطيط الإداري، والمصادر الأولية للإدارة، بيد أن القاعدة التي على أساسها ربط بين هذه البرامج المتخصصة قد تمثلت أساسًا في مفهوم البيئة(٢٥). وقد فتح بذلك الطريق للعديد من الدراسات التي تسعى لتفهم الأوضاع والمشكلات الإدارية في المجتمعات المختلفة في ضوء العوامل والظروف والاعتبارات البيئية التي تحيط بالنظام الإداري ويعيش فيها.

ولقد أتى جيمس فسلر (James Fesler)، وهو أحد زملاء جاوس الذين كتبوا عن «العوامل الإقليمية في التخطيط القومي»، ليؤكد على استعمال مفهوم البيئة وأهمية الدور المؤثر للبيئة في الإدارة العامة. وقد نشر فسلر كتابًا بعنوان «الإقليم والإدارة Area and Administration» كما قام بعدة أبحاث وشارك في كتابة بعض المؤلفات الأخرى. وكان محور فكره في كل ما كتب يدور حول البيئة(٢٦).

ثم أتى فريق من البُحّاث تحت اسم «جماعة دراسة الإدارة العامة المقارنة» واتخذوا من جامعة إنديانا بالولايات المتحدة مقرًا لهم، وركزوا على دراسة الإدارة العامة في الدول النامية. ولقد حددت هذه الجماعة دور البيئة في الإدارة بأنه أداة البحث الرئيسة في النهج نحو الدراسة المقارنة للإدارة العامة، وكان ذلك في نهاية الخمسينيات وبداية الستينيات. وقد ضمّت هذه الجماعة من بين أعضائها فريد رجز(٢٧) الذي قدم في دراساته تحليلاً لعدد من المتغيرات في كل

(٢٥) John Gaus, *Reflections on Public Administration*, op. cit.

(٢٦) James Fesler, *Area and Administration*, (Alabama: University of Alabama Press, 1949).

(٢٧) Fred Riggs, *The Ecology of Development*, (Bloomington: Indiana University Press - Comparative Administration Group, 1964).

نموذج من نماذج المجتمعات التي وضعها (٢٨) وحدد آثارها على الإدارة العامة. وفي مقدمة هذه المتغيرات العوامل الاقتصادية والسياسية والحضارية والاجتماعية ووسائل الاتصال، وخَلُصَ رجز من دراسته إلى أن هذه العوامل تؤثر في بعضها، كما أنها تؤثر في الإدارة وتتأثر بها(٢٩).

مما سبق يتضح مدى اهتمام الدراسات الحديثة في الإدارة العامة بالعوامل البيئية لكل دولة، كما يتضح أن الإدارة في مجتمع ما إنما هي انعكاس للأحوال والأفكار والأنماط السلوكية والقيم المتعارف عليها والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والحضارية السائدة.

والإدارة بذلك لايمكن أن تتخلص من أثر هذه العوامل على المجتمع، أو من تأثيرها فيه، كما لايمكنها أن تتجرد منها؛ بل على العكس من هذا نجد أن النظرة إلى الإدارة في إطارها الحقيقي وفهمها إنما تتحقق بفهم متعمق لهذه العوامل أو هذه المؤثرات ونتائجها.

إن إدراكنا لهذه العوامل وأثرها هو البداية السليمة لدراسة وفهم خصائص الإدارة في مجتمع ما، ويساعدنا هذا بالطبع على فهم الأنماط الإدارية فيه بصورة تختلف عنها في مجتمع آخر. كما تفيد هذه الدراسة في معرفة الأسباب التي تؤدي إلى نجاح نمط إداري معين في دولة متقدمة وعدم نجاحه في دولة نامية. فلو إن تنظيمًا إداريًا صادف نجاحًا في مجتمع ما في وقت ما، فإن هذا لايعني أنه سوف يصادف النجاح نفسه في مجتمع آخر. وحتى الدول النامية نجدها تختلف فيما بينها في مدى النجاح الذي تحققه أجهزتها الإدارية في الوصول إلى الأهداف المنشودة، كما تساعد هذه الدراسة على تكييف أساليب الإدارة الفنية

(٢٨) عمد رجز إلى تحديد نموذجين إداريين متميزين للمقارنة بين مكوناتهما وهما:
النموذج الزراعي The Agricultural Model وقد أسماه "Agraria"
والنموذج الصناعي The Industrial Model وقد أسماه "Industria"

(٢٩) Fred Riggs, "Agraria and Industria", op. cit, pp. 23-116.

الواردة من الخارج بما يلائم ثقافة معينة في مجتمع معين، ومعرفة مدى النجاح الذي يمكن أن يتحقق من تكيّف هذه الأساليب والفائدة المرجوة من اتباع أساليب فنية معينة، واستخدامها لتحقيق أهداف التنمية الاجتماعية والاقتصادية. «فكل مجتمع إنما هو في ذاته نتاج كثير من التفاعل السياسي والاقتصادي والحضاري والظروف والأزمات وخبرات بين النجاح والإخفاق وكلها أثمرت بدورها عادات معينة وطباعًا وأنماطًا من السلوك متعارف عليها بل وسيكولوچية خاصة لقيمه ومعتقداته».

وفي إطار هذا المفهوم، فإنه لايمكن النظر إلى النظام الإداري منفصلاً عن الأنظمة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية...؛ بل يمكن النظر إليه من خلال تلك الأنظمة، وهو ما يجسد مفهوم البيئة وأثرها على الإدارة العامة.

لذا نرى أنه من المفيد أن نعرض للعوامل البيئية المؤثرة في الإدارة، من منطلق أن عمليات تطوير الإدارة العامة وتحديثها في المجتمعات النامية يجب أن تبدأ من تحليل ودراسة بيئة المجتمع الذي يراد تطوير أنظمة الإدارة العامة فيه، ومن هذه العوامل :

- العوامل التاريخية.
- العوامل الجغرافية.
- العوامل الاجتماعية.
- العوامل الثقافية.
- العوامل الاقتصادية.
- العوامل السياسية.

١- العوامل التاريخية

يعكس النظام الإداري في أي مجتمع التراكم الحضاري الذي نشأ نتيجة للظروف التاريخية والضغوط الخارجية والداخلية التي مر بها هذا المجتمع، والتي أثرت -إلى حد كبير- في الأنظمة الإدارية وأورثته نماذج إدارية وتنظيمية قد

تكون فاعلة كما قد تكون أحيانـًا عقبة في سبيل التقدم. ومن ذلك الإطار الاستعماري الذي عاشت فيه بعض الدول النامية، الذي طبعها بطابع يخدم مصالحه فقط. وقد كان لهذا الاستعمار في بعض الدول العربية، على سبيل المثال، أثره في فساد السياسة التعليمية وتشجيع التعليم النظري على حساب التعليم الفني والمهني الذي يعدّ عماد الإنتاج المثمر للاقتصاد الوطني، هذا إلى جانب ضعف التكوين العلمي ونقص التدريب الفني بين العاملين، وبالتالي نقص المهارات المتنوعة اللازمة للإدارة والإشراف والتوجيه والتنفيذ. كما أن معظم اللوائح والتنظيمات قد وضعت تحت تأثير جو فكري ونفسي وبشري لا يتفق مع المرحلة الراهنة في حياة الدول النامية التي تسعى إلى التقدم والتطور وإلى تعويض مافاتها في المراحل السابقة.يُضاف إلى ذلك، كثرة هذه اللوائح والإجراءات وتعددها وتقادمها والصياغة غير الملائمة لها... .

ولذا جمدت القوانين وتعقدت الإجراءات في الأجهزة الإدارية وكثرت المراجعات وتعددت الاختصاصات وتركزت المسؤوليات وسلطة اتخاذ القرارات في أيدي فئة قليلة في أعلى المستويات الإدارية تعمل بعيدًا عن مجالات الاحتكاك اليومي بالجماهير واحتياجاتهم مما أدى إلى ضعف الجهاز الإداري وقلة الإنتاج.

إذن فالقوانين واللوائح المعمول بها في الأجهزة الحكومية تؤدي دورًا رئيسًا في انسياب مجرى العمل الإداري من منابعه الأساسية إلى حيث يجب أن يصل إلى غاياته وأهدافه. لكن جمود هذه القوانين وتعقيدها يؤديان إلى صعوبة إنجاز الأعمال، وبالتالي عدم تحقيق هذه الغايات والأهداف. لذلك، فمن الأهمية بمكان أن تكون قوانين العمل ولوائحه انعكاسًا للواقع البيئي التي وضعت لخدمته، وأن يتم تحديثها من وقت لآخر بما يتلاءم ومتطلبات خطط التنمية التي يسعى الجهاز الحكومي لتحقيقها.

٢- العوامل الجغرافية

العوامل الجغرافية هي التي توضح طابع الحياة الاجتماعية والثقافية في ضوء مصادر الحياة والطبوغرافيا والسكان والمناخ والتربة والثروات النباتية والحيوانية والمعدنية وغير ذلك. ولاشك أن لهذه العوامل أثرًا كبيرًا في الإدارة، فحجم إقليم

من أقاليم الدولة واتساعه وصعوبة اتصال أجزائه بعضها بعضاً قد يستلزم الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية، إذ يكون من العسير إدارة شؤون الدولة عن طريق النظام المركزي.

كذلك، فإن زيادة السكان بالنسبة للموارد في المجتمعات المحلية قد تؤدي إلى انتقال الناس إلى مناطق جديدة تتوافر فيها ظروف معيشية أفضل كالمجتمعات الحضرية والمناطق الصناعية. ويحتاج الأمر إلى إعداد هؤلاء الناس للتكيف مع الظروف الاقتصادية والاجتماعية والحضرية الجديدة، ومعاونتهم في التغلب على مايعترضهم من مشكلات، بالإضافة إلى توفير المرافق الأساسية والتسهيلات الضرورية في الإسكان والصحة وفي الخدمات الاجتماعية والتعليمية والثقافية.. وكذلك توفير فرص العمالة المستقرة المنتجة. كل هذا يحتاج إلى أجهزة إدارية تستطيع أن تقوم بهذه الأعمال بكفاءة ومقدرة.

وتنعكس الطبيعة الجغرافية على أخلاق الفرد وسلوكه، فالطبيعة السهلة قد تجعل الفرد مسالمًا بعكس الطبيعة الجبلية أو الصحراوية التي تكسب سكانها الشجاعة والحدة والميل إلى الكفاح والنضال.

ويؤثر المناخ في الإنتاج وفي تحديد مواقيت العمل، فالإنتاج يقل عادة في البلاد الحارة ويزيد في البلاد الباردة أو المعتدلة الجو، كما أن ساعات العمل في البلاد الحارة تكون قليلة نسبيًا إذا ماقورنت بساعات العمل في البلاد الباردة.

والثروة المعدنية، كالبترول والفحم والحديد وغيرها، تحدد طبيعة الأعمال والمشروعات المرتبطة بها، كما أن توافرها له أثره الكبير في رفع مستوى المعيشة، وبالتالي تنمية الموارد البشرية وتنوع مصادر الدخل.

وفي هذا المجال، بدأت الدول المنتجة للنفط تخفف من اعتمادها على صادراتها من الزيت الخام عن طريق توسيع القاعدة الاقتصادية بالتركيز على زيادة الإنتاج الصناعي وزيادة الإنتاج الزراعي من خلال خطط قصيرة المدى وأخرى

طويلة المدى. لكن بعــض هـذه الدول يُواجَه بعقبات مناخــية وطبيعــية، وبصـــفة خاصـــة من جـراء تناثر الأراضي الزراعية في قطع صغيرة على مساحات شاسعة، وحدوث تقلبــات واســعة في كمية المطــر، وضآلة مياه الري، فضلاً عن رداءة نوعيتها، بالإضافة إلى شدة حرارة المناخ في الصيف وجفاف الرياح وتحرك الكثبان الرملية.

وكما تؤثر العوامل الجغرافية على المجتمعات من حيث صفات الأفراد وخصائصهم الجسمانية، من حيث المسكن والملبس والغذاء، ومن حيث الحرف والأعمال التي يقومون بها، فإنها تؤثر أيضًا على النشــاط الاقتصـــادي. وقد تؤثر العوامل الجغرافية أيضًا في شكل الحكومة وطبيعة الإدارة العامة، فتصبح الأنظمة العامة مركزية في اتجاهاتهــا.

٣- العوامل الاجتماعية

العوامل الاجتماعية هي تلك التي تتصل بالعادات والتقاليد والنظم الاجتماعية والقيم السائدة في المجتمع وغــير ذلك من الأمـــور التي تنعكس على الإدارة وتؤثــر في مدى فاعليتها.

ومن المعلوم أن لكل أمــة عقيـــدة تؤمن بها وتتخذ منها قاعدة فكرية تحدد على أساسها سـمات مجتمعــها، وتعالـــج مشكلاتها وتحل قضاياها، وتسن بموجبهــا قوانينهــا وأنظمتهــا.

هذه العقيدة هي الضمان الحقيقي لحسن تطبيق الأنظمة في أي مجتمع، وهي الحارس الأمين على التطبيق والتنفيذ، وهي الدافع الذاتي الذي يوجد الإخلاص والولاء لدى أفراد المجتمع.

وبقدر صحة وصلاح العقيدة تكون صحة وصلاح النظام الإداري المنبثق عنها. وكُلٌّ نظام إداري إنما يستمد قيمه السلوكية من مجموعة القيم السائدة في المجتمع الذي يوجد فيه. وبقدر ما يتمتع به النظام الإداري من عقيدة سامية وقيادة

ديناميـة، فإنه يحقق أهدافه العامة التي تستند أساسًا على نوعية القيم التاريخية والأخلاقية والسياسية التي تسير على هديها.

ولاشك أن الإدارة العامة هي جسر تعبر من خلاله القيم الاجتماعية لفئات المجتمع المختلفة حسب أهمية كل فئة ودورها في صياغتها وتوجيهها. ولا ينكر أحد أن أهم المؤثرات الاجتماعية في السلوك الإداري قد أصبحت اليوم قيمًا اجتماعية بذاتها.

فالمحسوبية في نظر البعض لم تعد شيئًا مستغربًا؛ بل تشجع من الغالبية الساحقة في بعض المجتمعات، ولا تجد استنكارًا من الفئة الباقية(٣٠)، ذلك أنها في رأيهم لاتتوقف عن مساندة القريب والصديق وابن العشيرة في أمور شخصية أو مصلحية، ولكنها تمتد إلى القرارات المهمة التي تتعلق باختيار أنواع المشروعات الإنمائية أو بتوزيعها من محافظة إلى أخرى ومن إقليم إلى آخر(٣١).

فإذا كانت المحسوبية في الدول النامية تعكس قيمًا اجتماعية قائمة، عمقتها وأعطتها أبعادًا اجتماعية واقتصادية ذات أثر كبير على مصالح هذه الدول، فإن نمو النظام الإداري وتوسيع نشاطاته قد يؤدي إلى ظهور قيم أخرى سيئة لم تكن مقبولة في المجتمع ولاتتفق مع مثله وأخلاقه، مثل الانحرافات الإدارية كالرشوة وأنماط الفساد الإداري المختلفة المعروفة. فعلى هذه الدول أن تعمل على تغيير العادات وأنماط السلوك الاجتماعي التي تعوق تقدمها في مسيرتها نحو التنمية.

وفي الدول الإسلامية يجب العودة إلى القيم الإسلامية التي تقوم عليها حياتنا، ويجب الحفاظ على المبادئ الإسلامية التي ورثناها في ميادين السياسة، والاقتصاد والاجتماع ... لتبقى الأمة كما أراد لها الله سبحانه

---

(٣٠) إبراهيم العواجي، «واقع الإدارة العامة في المملكة وأثر ذلك على التنمية: الإطار التطبيقي»، بحث مقدم لندوة *أهمية الإدارة العامة للتنمية بالمملكة*، *معهد الإدارة العامة بالرياض*، مارس ١٩٧٨م، ص٣.

(٣١) إبراهيم العواجي، «*واقع الإدارة العامة في المملكة*»، ص١٠.

وتعالي «أمة وسطًا» يقوم المجتمع فيها على وحدة الأمة وسيادتها، وعلى الشورى في الحكم، والشرعية في القوانين، والتوازن والتكامل بين الفرد والمجتمع والتضامن والعدل الاجتماعي.

إن التوازن الاقتصادي والعدل الاجتماعي في الإسلام يعني التكافل والارتباط بين حقوق الفرد والجماعة، وبين حريات الأفراد وسلطات الدولة العامة، وبين المطالب المادية والاقتصادية والالتزامات الأخلاقية والروحية، وبين العمل للدنيا والعمل للآخرة «وكذلك جعلناكم أمة وسطًا».

إن تطور المجتمع الإسلامي ينبثق أساسًا من واقعه وظروفه وإمكاناته وقيمه الروحية، وليس من استيراد قيم وتجارب من مجتمعات أخرى تختلف في تكوينها وظروفها وإمكاناتها.

٤- العوامل الثقافية

يتأثر النظام الإداري بمدى انتشار الثقافة السائدة في المجتمع، فكلما ارتفع مستوى التعليم ارتفع المستوى الثقافي؛ وبالتالي اتسع المجال لاختيار أصلح العناصر البشرية لتولي الوظائف العامة في الدولة، إذ يعدّ العنصر البشري المثقف والمؤهل والمدرب من العوامل المهمة المؤثرة في قدرة الجهاز الإداري على القيام بالأعباء الملقاة على عاتقه وأهمها تحقيق خطط التنمية الاقتصادية بكفاية عالية وبأقل التكاليف.

ومن هنا، كان من الضروري ربط تخطيط التعليم بتخطيط القوى البشرية العاملة واحتياجاتها بحيث يمكن توفير الأعداد المطلوبة من خريجي الجامعات والمعاهد العليا في المجالات المختلفة، الذين تحتاجهم برامج ومشروعات خطط التنمية الاقتصادية. فالنمو الثقافي والعلمي يسيران جنبًا إلى جنب مع النمو الاقتصادي، وفي كثير من الأحيان يدفعان إليه، ويكون لدى الدولة رصيد من أهل الخبرة وأهل المعرفة لديهم القدرة على الاستفادة من التقنية الإدارية واستخدام الأجهزة الحديثة المتطورة واتخاذ القرارات على أسس علمية دقيقة.

وكان لانتشار الصحافة والإذاعة والتلفاز وغيرهم من وسائل الاتصال أثر كبير في تطور الفكر الاجتماعي والثقافي، وكان أثر هذه الوسائل على أهل المدن أكثر وضوحًا، كما أنها أخرجت سكان القرى والمناطق النائية من عزلتهم وجعلتهم أكثر اتصالاً واستجابة لما يجري في دولهم وفي دول العالم الأخرى من أحداث وتطورات، وزادت من إحساسهم بواجباتهم والتزاماتهم وجعلتهم أكثر تطلعًا إلى تغيير بعض الأوضاع الضارة وأكثر ميلاً إلى المشاركة الفاعلة في حياة مجتمعاتهم والعمل على النهوض بها. وهكذا، فإن وسائل الإعلام جميعًا لها مردودها على الوعي الاجتماعي والثقافي ومدى تطوره من خلال نشر الأخبار الصادقة والآراء السديدة.

٥- العوامل الاقتصادية

العوامل الاقتصادية هي التي تُحدد طابع المجتمع وتعمل على تغيير النظام الاجتماعي والنظام الإداري. ولما كان لهذه العوامل أثر واضح على الإدارة فإن على القائد الإداري أن يُلم بالنواحي الاقتصادية في المجتمع، والتي تؤثر على عمله.

ولاشك أن للمستوى الاقتصادي في المجتمع أثره على مستوى الأجور والمرتبات، وتوفير الإمكانات والتسهيلات اللازمة للإدارة.

ومن الملاحظ أن الوظائف الحكومية في كثير من الدول النامية بمستوى رواتبها المنخفض قد لاتغري الأكّفاء بالالتحاق بها أو البقاء فيها. ويؤدي المستوى المنخفض للمرتبات إلى الانحراف الإداري من محاباة .. ومحسوبية ورشوة ....، ويؤدي إلى عدم الالتزام بالقانون وعدم النزاهة، وينعكس ذلك كله على مستوى الخدمات.

والأساس الاقتصادي للمجتمع له أثره على نوع الإدارة. فالمجتمع الصناعي يختلف في متطلباته الإدارية عن المجتمع الزراعي. فهو يستخدم عددًا من العاملين

أكبر بكثير من المجتمع الزراعي بالنسبة لعدد السكان؛ لأن الصناعة تتيح الفرصة للتوسع في العمالة شريطة توافر قدرات وخبرات معينة ومتخصصة وتدريب مُركَّز وكفاءة عالية. كما أن الدخل في المجتمع الصناعي يسمح بدفع مرتبات عالية بحيث لايلجأ العاملون إلى مصادر أخرى لزيادة دخلهم. والمواطن في المجتمع الصناعي يستطيع التأثير على الموظف العام ويجعله يستجيب لاحتياجات الجمهور، ويتوقع الناس في هذا المجتمع أن تُؤدَّى الخدمات والتسهيلات للجميع بعدالة ومساواة.

وهناك اتجاه دائم إلى تخفيض ساعات العمل، وهذا الاتجاه مع استناده إلى أصول فكرية تتصل بالعدالة الاجتماعية وبحقوق الإنسان بصفة عامة، ترتبط كذلك بنوع وسائل الإنتاج وبمهارة العامل. كذلك، فإن الآلة المتقدمة تقنياً يمكن أن تنتج في زمن قصير ماتعجز عنه الآلات القديمة في زمن أطول. كما أن العامل الماهر أقدر على إنتاج أكبر في وقت أقصر، وليس المقصود من تخفيض ساعات العمل هو تخفيض الإنتاج لأن هذا له أثر سيء على العامل نفسه وعلى المجتمع.

والتصنيع ليس عملية اقتصادية فحسب؛ بل أنه يُحدث تغييرات اجتماعية وحضارية على جانب كبير من الأهمية. والمصنع الناجح يمكن أن ينظر إليه كمركز للنمو الاجتماعي والثقافي، ولدعم علاقة الفرد بغيره من المواطنين وبالوطن كله، ولهذا فإن الجهاز الإداري الذي يصلح لمجتمع زراعي لايصلح بالضرورة لمجتمع صناعي.

وظهور أحداث اقتصادية واجتماعية وعلمية جديدة يؤثر على الإدارة. فالإقدام على تعمير الصحاري، وارتياد مجالات جديدة في الزراعة، وما يتطلبه ذلك من بحوث في التربة ومسح الأراضي وإعداد الخرائط وحفر الآبار وشق الطرق وتنظيم العمل والعمال وتوطين الناس، كل هذا يؤثر على الجهاز الإداري، ويحتاج إلى إداريين على مستوى عالٍ من الكفاءة والخبرة. كذلك فإن النمو

الصناعي اللازم لتوفير الرخاء للمواطنين يحتاج إلى توافر كفاءات ومهارات متميزة تواكب احتياجات البيئة وتساير ركب تطورها.

وانتشار المشروعات العامة، التي تتمثل في صورة مشروعات تجارية أو صناعية أو زراعية أو تعاونية أو مؤسسات إقراض وغير ذلك، يتطلب مهارات متنوعة في إدارتها والإشراف عليها قلما تتوافر في الأجهزة الإدارية السائدة. إن إدارة هذه المشروعات تحتاج إلى مرونة في العمل لايمكن أن تتحقق مع وجود الإجراءات والنظم الحكومية التي استقرت منذ زمن طويل وأصبح من الصعب تعديلها أو تطويرها إلا بجهد كبير.

وحين تبدأ التنمية الاقتصادية في مجتمع ما، فإن مجموعة القيم والمواقف والنظم الاقتصادية والعلاقات الاجتماعية وسائر التنظيمات الإدارية السائدة في هذا المجتمع ينبغي أن تتجاوب مع تلك القيم والمواقف والتنظيمات الجديدة التي يتضمنها نوع الاقتصاد مع مايثيره من قيم خاصة، كالاهتمام بالمكاسب المادية ومايترتب على ذلك من سلوك، كضبط المواعيد، والكفاءة الإدارية، والقدرة التنظيمية، والعمل الجاد، والميل إلى التجديد والابتكار، والمبادأة والطموح الشخصي، والرغبة في الإنجاز.

فليس من الممكن أن تكون هناك تنمية اقتصادية أو تقدم اقتصادي على الإطلاق مالم يكن هناك جهاز إداري كفؤ. وقد لمست الدول النامية عمومًا أهمية التقدم الإداري كشرط مسبق لتحقيق التقدم الاقتصادي، ولكن التقدم الاقتصادي في حد ذاته يساعد على تحقيق التقدم الإداري. وكما أن مستوى معينًا من التقدم الإداري يعدّ شرطًا ضروريًا لتحقيق التقدم الاقتصادي، فإن وجود مستوى معين من التقدم الاقتصادي يؤثر على درجة التقدم الإداري(٣٢).

(٣٢) أسامة عبدالرحمن، «الحلقة المفرغة بين التقدم الإداري والتقدم الاقتصادي»، *مجلة كلية التجارة، جامعة الرياض*، العدد الرابع (١٩٧٦/٧٥م)، ص٩٧.

مما سبق يتضح أن التنمية الإدارية والتنمية الاقتصادية عمليتان متلازمتان تؤثر إحداهما في الأخرى وتتأثر بها. إذ إنه من غير الممكن التخطيط للتنمية الاقتصادية وتحقيق أهداف خطة التنمية بدون وجود جهاز إداري فعال. كما أن وجود خطط للتنمية الاقتصادية سيضع الإدارة الحكومية في موقف تحدٍ يُجبرها على التوسع والتطور لتتمكن من تحمل المسؤوليات الجديدة التي تفرضها عليها أعباء هذه الخطط[٣٣]؛ ولهذا فإن الدول النامية لايمكن أن تنتظر حتى تحقق التقدم الإداري ثم تبدأ بعد ذلك في وضع برامجها للتقدم الاقتصادي، كما أنها لاترغب أن تنتظر أمدًا زمنيًا طويلاً حتى يتحقق التقدم الاقتصادي والاجتماعي والذي يحول الإدارة البسيطة إلى إدارة كبيرة معقدة وكفؤة في الوقت نفسه. ولذلك فإن أمام الدول النامية حل واحد، وهو محاولة تحقيق التقدم في الجوانب المختلفة في آن واحد[٣٤].

٦- العوامل السياسية

لاشك أن نظام الحكم له أثره على الإدارة، وعلى مكانة الخدمة العامة التي تعمل في ظله، وعلى استقرارها. كما أن الاستقرار السياسي يؤثر في الإدارة وفاعليتها، فإذا كانت الحكومات تتغير بسرعة، نجد أن سياسات التنمية لايمكن أن توضع أو تنفذ بطريقة فاعلة. وإذا شعر المواطنون أن المؤسسات والمصالح الحكومية لاتقدم لهم الخدمات المطلوبة بسهولة ويسر؛ فإن الجهود التي تبذل لتعبئة قواهم ومواردهم لأغراض التنمية الوطنية لايمكن أن تلقى النجاح المنشود. وإذا كانت

(٣٣) محمد الطويل، «دور الإدارة العامة في التنمية الاقتصادية»، بحث مقدم *لندوة أهمية الإدارة العامة للتنمية بالمملكة، - معهد الإدارة العامة*، الرياض، مارس ١٩٧٨م، ص٤.

(٣٤) أسامة عبدالرحمن، «الحلقة المفرغة بين التقدم الإداري والتقدم الاقتصادي»، ص١٠٥.

الأجهزة الإدارية في الدولة غير منظمة بطريقة رشيدة أو إنها لاتتبع توجيهات القيادة السياسية، فإن خطط التنمية تصبح عديمة الجدوى.

لهذا، فلابد من المشاركة الفاعلة بين الحاكمين والمحكومين عن طريق تنسيق جهود الطرفين لمناقشة وإقرار أي تصور سياسي أو اجتماعي أو اقتصادي يحقق المصلحة العامة في إطار الحفاظ على القيم الدينية والأخلاقية لأبناء المجتمع.

وإذا أردنا أن نحدث تغييراً في الإدارة؛ فإن ذلك لايمكن أن يتم بمجرد إصدار قرارات إدراية أو قوانين تشريعية، أو نتيجة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية فحسب، وإنما يتم التغيير وينبثق التطور من واقع المجتمع نفسه وظروفه وإمكاناته وقيمه الروحية.

عرضنا فيما سبق لبعض العوامل البيئية المؤثرة في الإدارة وهي عوامل متداخلة ومتصلة ومترابطة وجميعها تؤثر على الإدارة وتتأثر بها مما يؤكد على «أن الإدارة في مجتمع ما إنما هي إنعكاس للأحوال والأفكار والأنماط السلوكية والعادات والتقاليد والقيم والأفكار والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحضارية السائدة». وأن الإدارة لايمكن أن تتخلص من أثر هذه العوامل على المجتمع أو من تأثيرها فيه، كما لايمكنها أن تتجرد منها. ولعل هذا يؤدي بنا إلى التسليم بالدور المؤثر للبيئة المحيطة التي تنشأ فيها الإدارة، وعلى تطور هذا الدور وازدياد تأثيره في العقود الأخيرة على أساس أنه يتضمن العوامل والمتغيرات المختلفة التي تشكل المناخ الذي تعمل فيه الإدارة العامة.

لقد أشار ديموك (Marshal Dimock) قبل أكثر من عقدين من الزمان إلى «أن البيئة المحيطة تتعلق أساسًا بالأدوار المختلفة المتداخلة التي تلعبها المتغيرات

الاقتصادية والاجتماعية، وكذلك؛ بكيفية إحداث توازن بين البيئة المحيطة وبين الكائنات الحية ابتغاء الحفاظ على الحياة وتحقيق الأهداف(٣٥).

ولقد أكدت دراسات ديموك (١٩٦٩م) وفريد رجز Fred Riggs (١٩٥٧م ، ١٩٦١م ، ١٩٦٤م ، ١٩٧٣م) وفيريل هيدي Ferrel Heady (١٩٦٠ ، ١٩٨٤م ، ١٩٩٠م) ودراسات غيرهم من علماء وكتاب الإدارة العامة على مدى اهتمام الدراسات الحديثة في الإدارة العامة بالعوامل البيئية في كل دولة.

كما أفادت هذه الدراسات خبراء الأمم المتحدة والعاملين في وكالاتها الإنمائية المتخصصة وغيرهم على فهم الأنماط الإدارية والتنظيمية السائدة في مجتمعات الدول النامية، وفهم الطريقة التي تتطور بها العملية الإدارية في كل مجتمع من هذه المجتمعات، كذلك أفادت هذه الدراسات في معرفة الأسباب التي تؤدي إلى نجاح نمط إداري معين في دولة متقدمة وعدم نجاحه في دولة نامية، فلو أن تنظيمًا إداريًا صادف نجاحًا ما في وقت ما، في مجتمع ما ...، فإن هذا لايعني أنه يصادف النجاح نفسه في مجتمع آخر. والدليل على ذلك أن الدول النامية تختلف فيما بينها في مدى النجاح الذي تحققه أجهزتها الإدارية في الوصول إلى الأهداف المنشودة.

وقد ساعد هذا كله على محاولة تكييف أساليب الإدارة الفنية الواردة من الخارج بما يلائم ثقافة معينة في مجتمع معين، ومعرفة مدى النجاح الذي يمكن أن يتحقق من تكييف هذه الأساليب، والفائدة المرجوة من اتباع أساليب فنية معينة، واستخدامها لتحقيق أهداف التنمية الاجتماعية والاقتصادية.

---

(٣٥) Marshal Dimock and Gladys Dimock, *Public Administration,* (New York: Holt, Reinhart and Winston Inc., 1969), p. 45.

الفصل الثاني

نحو اتجاه مقارن

● الدراسات المقارنة ● أهمية الدراسات المقارنة ● مجالات البحث في الدراسات المقارنة ● العوامل والاعتبارات التي ساعدت على الاهتمام بالدراسات الإدارية المقارنة ● مشكلات دراسة الإدارة المقارنة ● الوجه الحديث للإدارة العامة المقارنة.

الدراسات المقارنة

الواقع أن الإدارة المقارنة هي امتداد لتطبيق فكرة المدخل «الإيكولوچي» في دراسة الإدارة العامة على أساس مقارن، حيث يمتد البحث إلى أنماط الإدارة بالدول المختلفة وإبراز خصائصها ومميزاتها والعوامل المؤثرة فيها بكل دولة.

وعندما ظهرت الإدارة المقارنة، كانت مرتبطة بالإدارة الدولية، وكانتا تُدرَّسان معًا تحت عنوان واحد هو « الإدارة الدولية والمقارنة»، إلا أنهما أخذتا في الانفصال، وبدأ كل منهما يستقل كميدان للبحث والاستقصاء، إذ إن هناك فارقًا جوهريًا بين الاثنين. فالإدارة الدولية نوع من أنواع الإدارة يختص بالمنظمات الدولية له أساليبه وقواعده ومشكلاته، أما الإدارة المقارنة فهي فرع من دراسات الإدارة العامة، واتجاه من اتجاهات البحث في ميدانها بالدول المختلفة، وليست نشاطًا معينًا منها أو أسلوبًا خاصًا في تطبيقها. أي إن الأولى ميدان لتطبيق الإدارة في مجال منظمة دولية لها سمات ومعالم خاصة، والثانية أسلوب من أساليب البحث والاستقصاء في الإدارة العامة بالدول المختلفة من أهدافه الوصول إلى الأصول والقواعد التي لها صفة الشمول والعمومية[1].

---

(١) عبدالكريم درويش وليلى تكلا، *أصول الإدارة العامة*، ص ص١٤٣-١٤٤.

أهمية الدراسات المقارنة

إن هدف الدراسة المقارنة للإدارة العامة، في إطار دراسة ظواهر ومشكلات الحكومات المقارنة، إنما يكمن في التعرف على هذه المشكلات أو الظواهر، وتحديد أوجه التشابه وأوجه الاختلاف واقتراح الحلول والحلول البديلة لحل المشكلة موضوع المقارنة.

وتحقيق ذلك، يتوقف على عدة أوضاع وظروف هي التي تكوّن في مجموعها الأسلوب الملائم الفاعل لعملية المقارنة، ومن ثم تحقيق الأهداف المرجوة منها، ويكون ذلك على النحو التالي :

- تحديد المشكلة الإدارية موضوع الدراسة من الظواهر أو المشكلات الحكومية في إطار التنظيم أو التكوين الحكومي القومي أو التكوين الحكومي موضوع دراسة المشكلة.
- تحديد المؤسسة أو التنظيم أو البناء الإداري المعين في داخل التكوين الحكومي والمتعلق بالمشكلة موضوع الدراسة.
- اختيار عدد من المشكلات المتماثلة للمشكلة موضوع الدراسة من النظم الأخرى في إطارتكويناتها الحكومية.
- تحديد طرق البحث وأدواته.
- تجميع الحقائق والبيانات والمعلومات التي تتعلق بالمشكلة، وما يكوّن جوانبها المختلفة.
- البدء بعملية المقارنة.
- تحديد أوجه التشابه وأوجه الاختلاف.
- تحليل النتائج وتقويمها.
- اقتراح الحلول والحلول البديلة لحل المشكلة.

مع ملاحظة الاختلافات في سلوكيات كل نظام أو مؤسسة أو تنظيم إداري،وكذلك ما يوجد بالتأكيد من اختلاف في محيط وبيئة كل نظام أو تكوين حكومي[٢]. ومن ثم فمجال الاستفادة من الدراسات المقارنة في الإدارة العامة يكمن في:

١- التعرف على الخصائص المميزة لنظام إداري معين أو مجموعة من النظم، للكشف عن الأسباب التي تجعل معالم أو ظواهر إدارية معينة تعمل بطريقة حسنة في إحدى الدول في وقت من الأوقات، بينما تفشل في دولة أخرى في وقت آخر.

٢- توضيح العوامل التي يتسبب عنها النجاح أو الفشل سواء كانت عوامل حضارية أو سياسية أو اجتماعية؛ ثم شرح الاختلافات في سلوك البيروقراطيين (موظفي الحكومة)؛ والبيروقراطيات في البلاد والثقافات المختلفة؛ وأخيرًا اقتراح التغييرات التي يمكن إدخالها وكيفية إدخالها لتحسين العمل في الجهاز الحكومي.

٣- الوصول إلى معرفة الفكرة العامة أكثر من الوصول إلى معرفة التفاصيل، وكما يقول (روبرت دال): « إنه مادامت دراسة الإدارة العامة ليست مقارنة فإن أية محاولة للوصول إلى علم الإدارة العامة تبدو عديمة الجدوى».

فالدراسات المقارنة للإدارة العامة تُعنَى بكشف وتفسير أوجه التشابه والاختلاف بين النظم الإدارية للدول المختلفة في ضوء ظروفها وبيئاتها المحلية.

ولا يقتصر اهتمام الدراسات المقارنة بتجارب الدول الكبرى والمتقدمة بل يشمل أيضًا تجارب الدول الصغرى والنامية.

---

(٢) إبراهيم درويش ، *الإدارة العامة: نحو اتجاه مقارن*، (القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٧م)، ص٦٩.

مجالات البحث في الدراسات المقارنة

بدأت الدراسات المقارنة للإدارة العامة بصورة جدية منذ منتصف الخمسينيات حيث اتجه عدد من علماء الإدارة العامة نحو هذا الجانب من النظام الدراسي للإدارة العامة، وظهر العديد من الكتابات والبحوث في مجال الدراسات المقارنة التي تمثل الجهود العلمية نحو إقامة دراسة مقارنة للإدارة العامة.

وقد دفعت هذه الجهود بعض الكتاب إلى محاولة تصنيفها، ومن هؤلاء «فيريل هيدي»(٣) الذي قدم تصنيفًا رباعيًا للكتابات التي اتبعت في دراسة الإدارة العامة دراسة مقارنة(٤).

وإذا استعرضنا ميدان الإدارة المقارنة فسوف نجد أن هناك ثلاثة مجالات يعالجها بالبحث المهتمون بشؤون الإدارة العامة المقارنة، وهي :

المجال الأول : الدراسات والبحوث المقارنة.

المجال الثاني : الأساليب العلمية التي يمكن أن تستخدمها الدراسات المقارنة.

المجال الثالث : دراسة البحوث والدراسات المقارنة مثل حصر وتقويم المادة العلمية في هذا المجال، ودراسة الاتجاهات المختلفة التي ظهرت في ميدان دراسة الإدارة العامة المقارنة(٥).

---

(٣) Ferrel Heady, "Recent Literature on Comparative Public Administration", *Administrative Science Quarterly*, (June. 1960), pp. 134-154.

(٤) تمثلت محاولة فيريل هيدي في التقسيم التالي :

١- *دراسات للنظريات والأساليب ونماذج البحث فيها.*

٢- *دراسات للنظم الإدارية في الدول المتقدمة.*

٣- *دراسات للنظم الإدارية في الدول النامية.*

٤- *دراسات مقارنة لكل نظام إداري على حدة.*

(٥) عبدالكريم درويش وليلى تكلا، *أصول الإدارة العامة*، ص١٤٦.

١- الدراسات والبحوث المقارنة

تُعد الدراسات والبحوث المقارنة في الإدارة حصيلة للمعلومات والبيانات والتقارير والكتابات التي تَدْرُس الإدارة العامة بطريقة مقارنة. وهذه الدراسات إما دراسات مقارنة تاريخية، أو دراسات مقارنة معاصرة.

فالدراسات المقارنة التاريخية هي التي تعالج بالبحث والدرس هيكلاً إداريًا أو تنظيمًا إداريًا أو سلوكًا إداريًا، أو أي جانب من جوانب الإدارة كان قائمًا في حقبة سابقة من حقب التاريخ. مثال ذلك، دراسة الاختيار والترقي في الصين القديمة(٦) أو استعراض الحكم المحلي في مصر الفرعونية(٧)، أو التعرض لبعض التنظيمات الإدارية في العصور الوسطى أو في صدر الإسلام(٨)، أو دراسة نظم العاملين في إنجلترا خلال القرن التاسع عشر .. وما إلى ذلك من البحوث. وبعض هذه البحوث جاء يعالج الموضوعات الإدارية صراحة، وبعضها يعالجها ضمنًا أثناء معالجة التطورات التاريخية أو السياسية أو الاجتماعية المختلفة(٩).

أما الدراسات المقارنة المعاصرة فهي التي تدرس تنظيمات إدارية قائمة فعلاً أو مشكلات إدارية معاصرة وهي الأكثر انتشارًا.

هذه التفرقة بين تاريخية ومعاصرة هي تفرقة بالنسبة للزمن الذي تنصب عليه الدراسات، أما من ناحية أسلوب أومجال البحث؛ فإنه يمكن القول إن دراسات الإدارة المقارنة قد مرت في مراحل متعددة لم تكن متعاقبة تمامًا، وإنما كانت متداخلة ومتشابكة.

ويمكن القول إن أولى هذه المراحل وأبسطها كانت تلك التي سارت بها طريقة وصف بلد واحد أو وصف نظام الإدارة العامة في بلد ما

---

(٦) E.A. Kracke, Jr., *Civil Service in Early Sung, China, 960-1067* (Cambridge: Harvard University Press, 1953).

(٧) محمد زيتون، *الإدارة المحلية في مصر من خمسة آلاف سنة لليوم*، (القاهرة: دار المعارف، ١٩٦٠م).

(٨) H. Gibbs, *Mohammedanism,* (Oxford :Oxford University Press, 1955).

(٩) نجد مثلاً: أن توينبي (Toynbee) عندما قام في مؤلفه الضخم بدراسة التاريخ ومقارنة الحضارات، قد تعرض خلال دراساته لبعض سمات النظم الإدارية القديمة.

ومن هذه الدراسات: كتاب الإدارة العامة في أستراليا[١٠]، أو الإدارة العامة في إيرلندا[١١]، أو تقرير عن الإدارة في لبنان[١٢] أو الفلبين[١٣]، أو عن التنظيم الحكومي في الهند[١٤]، وما إلى ذلك.

وهناك نوع ثان من التقارير، وهو الذي يعالج بالبحث أحد جوانب الإدارة في بلد ما أو أحد مؤسساتها الإدارية، ومثال ذلك: دراسات البيروقراطية في مصر[١٥]، والفلبين[١٦]، وكندا[١٧]، وسويسرا[١٨]، ووظيفة الرياسة في الولايات المتحدة[١٩]، والوظيفة العامة في فرنسا[٢٠]، وتدريب العاملين في تركيا[٢١]، ونظم دراسة الإدارة العامة في باكستان[٢٢]، أو يعالج مشكلة معينة مثل ازدواج اللغة وأثره على الخدمة العامة في كندا[٢٣].

(١٠) Spann (ed.), *Public Administration in Australia.*

(١١) Fredrik C. King, (ed.), *Public Administration in Ireland,* 4 Vols. (Duetin, 1944-54).

(١٢) Grassmuck and Salibi, *A Manual of Lebanese Administration,* (Beirut, AUB, 1956.)

(١٣) Edwin Stene and Others, *Public Administation in the Philippines,* (Manila: IPA, 1955).

(١٤) Indiana Institute of Public Administration, *The Organization of the Government of India,* (Bombay : Asia Publishing House, 1958).

(١٥) عبدالكريم درويش، *البيروقراطية والاشتراكية، دراسة في الإدارة والتغيير الاجتماعي*، (القاهرة: الأنجلو المصرية، ١٩٦٥م).

(١٦) O.D. Coprus, *The Bureaucracy in the Philippines,* (Manila: IPA , 1957).

(١٧) Taylor Cole, *The Canadian Bureaucracy,* (Durham N.C.: Duke University Press, 1944).

(١٨) Carl T. Friedrick and Taylor Cole, *Responsible Bureaucracy: A Study of Swiss Civil Service,* (Yellow Springs, Ohio: Antioch, 1944).

(١٩) Harold Laski, *The American Presidency,* (N.Y: Harper and Brothers, 1940).

(٢٠) Roger Gregoire, *La Fonction Publique,* (Paris: Armand Colin, 1954).

(٢١) Joseph Kingsbury, "In-Service Training in Turkey", *Personnel Administration* , XVII, March, 1955.

(٢٢) M. Afzal, "Education in Public Administration at the University Level in Pakistan," *Public Administration Review,* (Lahore: NIPA, Oct. Dec. 1943).

(٢٣) T.T. Carson, "Bilingualism in the Public Servie of Canada", *Public Personnel Review,* (October, 1966).

ونوع ثالث من الدراسات يتناول بالبحث موضوعاً معيناً من موضوعات الإدارة أو مقوماتها ويُعالجها بالبحث متنقلاً من بلد لآخر، وهذا الأسلوب هو في الواقع من أهم أساليب الإدارة المقارنة. ومن أمثلة ذلك دراسة البيروقراطية في بعض دول غرب أوربا[٢٤]، أو دراسة نظم العاملين في دول أمريكا اللاتينية[٢٥] أو دراسة القطاع العام في فرنسا وإيطاليا وبولندا[٢٦]، أو دراسة الإدارة القومية والمنظمات الدولية في أربع عشرة دولة[٢٧].

ولقد اتبع هذا الأسلوب عدد كبير من تقارير الأمم المتحدة والبنك الدولي، وبعض هذه التقارير جاء نتيجة لأعمال المؤتمرات العلمية أو حلقات البحث الدولية.

ونوع آخر من الدراسات المهمة هو دراسة أحد مقومات الإدارة في بلد أو أكثر مع ربطه بالعوامل والمؤثرات البيئية (الإيكولوجية) التي تؤثر فيه. ومثال ذلك، دراسة البيروقراطية في بلاد متعددة، مع ربط السلوك البيروقراطي بالمؤثرات الثقافية أو الربط بين الخطة القومية والإدارة. وهذا الأسلوب الأخير من أساليب الدراسة المقارنة يصبح يوماً بعد يوم أكثر عمقاً ودقة، وواضح أنه أضفى على الدراسات المقارنة صفة علمية أكثر منها وصفية، وهو يتمشى تماماً مع المدخل الإيكولوجي، كما يتفق مع اتجاهات العلوم الاجتماعية والسلوكية التي يبدو ارتباطها الوثيق بالإدارة يوماً بعد يوم[٢٨].

(٢٤) Gabriel A. Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture* (Princeton N.J.: Princeton University Press, 1963).

(٢٥) Enrique Tejera Paris, "Observations on Personnel Management in Latin America", *Public Personnel Review,* XXVII, (1961).

(٢٦) Natalia Caji, "State Enterprises in France, Italy and Poland", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. XXVII, (1961).

(٢٧) I.I. A.S., *National Administration and International Organization: A Comparative Study of 14 Countries*(Brussels, 1951).

(٢٨) Robert Presthus, "Behavior and Bureaucracy in Many Cultures," *Public Administration Review*, (Winter, 1959).

ومن هذا النوع، الدراسات والبحوث التي قام بها رِجْز لدراسة الإدارة في الولايات المتحدة، والفلبين وتايلاند باحثًا عن الاعتبارات الحضارية والاقتصادية والاجتماعية والفكرية التي أثّرت على هذه النظم الإدارية سواء بصورة مباشرة أو بطريق غير مباشر، كما اهتم فيها بدراسة النظم الاجتماعية والطبقات الاجتماعية، وطريقة استخدام السلطة، والاتصالات، وغير ذلك من العوامل والمقومات التي تؤثر في النظم الإدارية بطريقة معينة(٢٩).

مما سبق يتضح أن دراسات الإدارة المقارنة قد انتقلت من مرحلة أولية اكتفى فيها الباحثون بسرد نظام معين في بلد واحد إلى أن وصلت إلى مرتبة أكثر عمقًا وتحليلاً، وفيها تنصب المقارنة على عامل واحد مع ربطه بالمؤثرات المحيطة به وتتبعه في أكثر من بيئة ثقافية واحدة. وبعد أن كان الاكتفاء بمجرد الوصف والسرد، وصلت الدراسات المقارنة إلى مرحلة البحث المقارن باستعمال نماذج واستمارات وجداول للقياس، مستخدمة في ذلك أساليب مختلفة إحصائية وتحليلية وقياسية.

والواقع أن الأسلوب الذي كان يستعمل في الدراسات المقارنة، أو الذي أمكن استعماله، يعد كما قرر والدو (Waldo) عام ١٩٥٦م من المشكلات المهمة التي تتحدى دراسة الإدارة المقارنة.

٢- دراسة أساليب البحث في الدراسات المقارنة

بعد أن تجمعت البيانات والمعلومات الخاصة بالنظم والمنظمات الإدارية في بلاد مختلفة وبيئات متعددة سواء ما كان يُعالج منها عن طريق الوصف بلدًا واحدًا أو بلدين أو أكثر، أصبحت مشكلة الدراسات المقارنة هي كيفية استخدام المعلومات التي جاءت بالتقارير والكتابات للوصول إلى معرفة العموميات التي تكوّن صلب علم الإدارة العامة، وفرز الخصوصيات التي تتعلق بالبيئة الخاصة،

---

(٢٩) Fred Riggs, *The Ecology of Public Administration*, (London: Asia Publishing House, 1961).

التي تعمل بها الإدارة، ثم محاولة معرفة الروابط بين العوامل المختلفة أو التفاعل الحادث بينها ما أمكن.

. والواقع أن المادة التي جمعت من البحوث والدراسات المقارنة تبقى – مع أهميتها – مادة خام إلى أن يصمم أسلوب لدراستها، أي إنها تعدّ مسحًا عامًا يحتاج إلى البحث والاستقراء والاستنباط والاستقصاء والمقارنة والقياس.

إن المشكلة الأساسية هي مشكلة الوصول إلى أسلوب علمي للبحث أو تصميم نموذج للقياس أو المقارنة يمكن الاعتماد على نتائجه.

وقد بدأت المجهودات في هذا المجال منذ عام ١٩٥٢م. ففي ذلك العام، عقد مجلس بحوث العلوم الاجتماعية مؤتمرًا خاصًا بالدراسات المقارنة، وكان من نتائجه تكوين لجنة دائمة خاصة بالدراسات المقارنة عملت على تشجيع البحوث والدراسات في هذا الميدان باتباع أسلوب علمي.

وفي العام التالي، انتقل الحماس للجمعية الامريكية للإدارة العامة (ASPA) فكونت لجنة فرعية للإدارة المقارنة مما أدى إلى عقد مؤتمر خاص بالإدارة المقارنة. وكان أهم ما أسفر عنه هذا المؤتمر هو إبراز الحاجة الماسة إلى اتجاهات علمية موضوعية في دراسة الإدارة، والدعوة إلى تصميم أساليب بحث مقارنة، كما بدت مع هذا المؤتمر بادرة الهيكل الدراسي والذي عرف باسم :

(Sayre - Kufman Research Design for a Pilot Study in Comparative Administration).

ومنذ ذلك الحين ظهرت دراسات عديدة تحاول صراحةً أو ضمنًا تخطيط إطار للدراسة المقارنة، فهناك من الأبحاث والمحاولات مامهد الطريق للوصول إلى نماذج للبحث، ومنها ما استعمل طريقة معينة أمكن أن تصبح أسلوبًا معترفًا به، ومنها ما عمد صراحة إلى التركيز على دراسة هذه الأساليب وتصميمها.

ومن أمثلة هذه الدراسات دراسات ماريون ليفي (M. Levy) عن تنظيم المجتمع. وفيها استخدم جميع المعلومات الموضوعية التي تجمعت بأساليب علمية عن المجتمعات المختلفة في تصميم هيكل يستعمل في مقارنة المجتمعات(٣٠).

ومنها أيضاً دراسة أبتر (Apter)(٣١) عن ساحل الذهب في فترة تحوله من مستعمرة إلى دولة مستقلة تسعى إلى توطيد أركان حياة نيابية ديمقراطية سليمة. وفي بحثه هذا درس أبتر كثيراً من التغيرات التي صاحبت هذا التطور، وتعرضت صراحة لدراسة الإدارة العامة في ساحل الذهب موضحاً كيف أن الإدارة كان لها دورها في هذا التطور، وكيف أن مقومات هذه المرحلة أثّرت بدورها في الإدارة العامة والنظام الحكومي. وقد قدمت دراسة أبتر أسلوباً للبحث أمكن استعماله في دراسة بلاد إفريقية أخرى من البلاد التي كانت تمر بالظروف نفسها.

ومنها كذلك بحث ليرنر (Lerner) الذي انصب على تحليل الاتصالات، وأهم ما فيه أنه كان محاولة دقيقة لوضع فروض علمية ثم قياسها بطريقة علمية سليمة، وقد أمكن اقتباس منهاجه في بحوث إدارية أخرى(٣٢).

وهناك البحث الذي قام به (مورو بيرجر) عام ١٩٥٤م عن البيروقراطية والمجتمع في مصر(٣٣)، وقد صمم بيرجر جدولاً لقياس اتجاهات وخصائص عينة من موظفي الإدارة الوسطى بالجهاز الحكومي، وقد أمكن استعمال هذا الجدول في بلاد أخرى بعد إدخال تعديلات مناسبة.

ومن أبرز الدراسات في هذا المجال دراسة ساتون (Sutton)، أحد أساتذة جامعة هارفارد، وهو من أوائل من عمدوا إلى تصميم نماذج عامة للمجتمعات. فقد قام بتصنيف المجتمعات إلى مجموعات لكل منها خصائصها. وقرر أن هناك

(٣٠) M. Levy, *Structure of Society*, (Princeton: Princeton University Press, 1952).

(٣١) Apter, *Gold Cost in Transition*, (Princeton: Princeton University Press, 1955).

(٣٢) D. Lerner, *The Passing of Transitional Society*, (Glencoe, Illinois: Free Press, 1958).

(٣٣) M. Berger, *Bureaucracy and Society in Modern Egypt*, (Princeton: Princeton University Press, 1957).

مجتمعات زراعية صِرفة «Intensively Agricultural» ومجتمعات صناعية. وأوضح الصفات التي يتصف بها كل نوع منها، ومن بين هذه الصفات الأدوار الاجتماعية ودرجة الحركية والنظام الطبقي. وعمد ساتون بعد ذلك إلى محاولة تحديد مدى تأثير هذه المميزات الاجتماعية على النظام الحكومي، أي بيان النظام الحكومي الذي ينبع من هذه الصفات الاجتماعية ويتمشى معها. إن تصنيف المجتمعات يمكّن من استقراء نظمها الحكومية(٣٤) وهذا أسلوب تحليلي منطقي، إلا أنه قد يكون تحكميًا إلى حد كبير(٣٥).

ومن أهم المحاولات في هذا المجال، ولعلها أكثرها نجاحًا ، دراسة فريد رجز (Fred Riggs) وهي متأثرة إلى حد كبير بدراسات (ساتون). فقد وضع رجز نماذج للمجتمعات لاستعمالها في دراسة وتحليل المجتمعات المختلفة. وقد حاول رجز وضع تعميمات (Generalizations) عن طريق استنباط طريقة مقارنة تختار أكثر من عنصر لمجموعة من الظواهر، ثم اكتشاف أوجه التشابه أو الاختلاف والتباين مع تحليل النتائج وتعليل أسبابها، وهكذا أصبحت المقارنة بين أنماط إدارية معينة يمثل كل منها نوعًا من المجتمعات، وليس بين الإدارة في دولة ودولة(٣٦).

وقد عمد فريد رجز إلى تحديد نموذجين إداريين متميزين للمقارنة بين مكوناتهما، وهما النموذج الزراعي والنموذج الصناعي (١٩٥٧م)، ثم طور

(٣٤) F. Sutton, *Social Theory and Comparative Politics*, (Princeton: Princeton Univ. Press, 1955).

(٣٥) عبدالكريم درويش وليلى تكلا، *أصول الإدارة العامة*، ص ص١٥٢-١٥٥.

(٣٦) استخدم رجز خمسة أبعاد لتحليل خصائص البيئة وتقسيم المجتمعات على أساسها، وهذه الأبعاد هي: الأساس الاقتصادي للمجتمع .. البناء الاجتماعي .. النظام السياسي .. الإطار العقائدي..... ونظام الاتصالات. وقد اعتبر رجز أن الأساس الاقتصادي هو المعيار الرئيس الذي يمكن على أساسه تقسيم المجتمعات.

أفكاره هذه فيما بعد (١٩٦٤م) بشكل عام، وأعطى نموذجًا متكاملاً للمجتمعات النامية أطلق عليه (The Prismatic Model) كما أعطى نموذجًا متكاملاً للإدارة العامة في هذه المجتمعات أسماه بنموذج الصالة (The Sala Model) وسوف نركز اهتماماتنا على هذه النماذج وعلى التعديلات[٣٧] التي أدخلت عليها في عام ١٩٧٣م تحت عنوان (Prismatic Society Revisted)، خاصة أن معظم المجتمعات الحالية، إن لم يكن جميعها، إما مجتمعات متطورة (متقدمة) أو مجتمعات انتقالية (نامية).

٣- دراسة البحوث والدراسات المقارنة وبحث تطوراتها

والنوع الثالث من الدراسات والتقارير في مجال الدراسات المقارنة لايقوم بدراسات مقارنة وإنما يهتم بدراسة الدراسات المقارنة. أي إنه كان ينصب على دراسة ميدان الإدارة المقارنة وتطوراته، ويفحص الدراسات المقارنة فيمسحها ويصنفها ويُقَومها ويدرس الاتجاهات المختلفة التي ظهرت في دراسة الإدارة المقارنة. وقد ألقى هذا النوع من البحوث والتقارير ضوءًا مهمًا على تطور ميدان الدراسات المقارنة، وعمل على بلورة أساليبها بتفهم ما كانت عليه، وما كانت تتجه إليه، والمقومات التي تساندها، والمشكلات التي تصادفها، وكان لكل هذا قيمته في دفع ميدان البحث وتطويره.

ولقد تعرضت هذه التقارير للبحوث المقارنة، وما كتب في الإدارة العامة بصفة عامة، وعملت أحيانًا على تقويمها، وقامت بدراسة التطورات المختلفة التي مرت بها الدراسة المقارنة في ميدان الإدارة.

ومن أمثلة النوع الأول المسح الذي قام به فريد رجز عام ١٩٥٤م، وفيه استعرض الكتابات الموجودة في ميدان الدراسة المقارنة وقام بالتعليق عليها[٣٨].

---

(٣٧) Fred Riggs, *Prismatic Society Revisted,* (Morristown, N.J: General Learning Press, 1973), p. 42.

(٣٨) Fred Riggs, "Notices on Literature Available on Comparative Public Administration", *American Political Science Review, XI.* (1954).

ومنها أيضاً قائمة قام بتجميعها كَالْدوِل (Caldwell) عام ١٩٥٥م، جمع فيها ماكتب عن نظم الخدمة العامة(٣٩). ومنها كذلك المسح والتقويم الذي أجراه تكنر (Tickner) عام ١٩٥٩م، عن المادة المكتوبة في الإدارة المقارنة(٤٠).

ومن أمثلة النوع الثاني تقارير استعرضت بعض أنواع الدراسات؛ مثل استعراض ففنر وبرستص (Pfiffner and Presthus) لثلاثة أنواع من الدراسات المقارنة هي :

- اتجاه نظري عام (دراسة فريد رجز)
- قياس ميداني دقيق (بحث مورو بيرجر عن مصر)
- اتجاه إحصائي (عن قضايا مجلس الدولة في تركيا)

لقد قرر ففنر وبرستص أن استعمال هذه الأساليب كلها معاً هو الذي أدى في النهاية إلى ظهور كيان للإدارة المقارنة(٤١).

ولعل أشمل الدراسات التي قامت ببحث وتصنيف الاتجاهات المختلفة في الإدارة المقارنة: التقرير الذي كتبه رجز عام ١٩٦٢م(٤٢). لقد أشار رجز في هذا التقرير إلى أن هناك ثلاثة تطورات مرت بها دراسة الإدارة المقارنة. يسمى التطور الأول الانتقال من الاتجاه الوصفي (Normative) إلى الاتجاه التجريبي العلمي (Empirical).

---

(٣٩) L.K. Caldwell, *Comparative Public Administration; An Outline of Topics and Readings*, (New York: The Graduate Program in Public Administration, 1955).

(٤٠) F.J. Tickner, "A Survey and Evaluation of Comparative Research", *Public Administration Review*, XIX, (1959).

(٤١) John Pfiffner and Presthus, *Public Administration*, pp. 63-90.

(٤٢) Fred Riggs, "Trends in the Comparative Study of Public Administration," *I.I.A.S.* Vol. XIVII, (1962).

وأطلق رجزعلى التطور الثاني الانتقال من الاتجاه المحدد، مثل دراسة الحالات الفردية ودراسة بلاد بمفردها Idiographic إلى الاتجاه الذي يسعى للحصول على عموميات علمية والذي أسماه Nomothetic وهو الأسلوب الذي كان يسعى إلى دراسة خبرات ملموسة عملية مرت بها بلدان مختلفة للخروج منها بأصول أو قوانين وقواعد صحيحة على نطاق واسع.

وفي هذا الاتجاه حاول رجز أن يفرق بين أسلوبين، الأول Homological الذي يدرس أوجه الشبه والاختلاف في الهياكل التنظيمية. والثاني Analogical وهو لايدرس الهياكل التنظيمية إنما يدرس أحد مقومات هذه الهياكل مثل الوظيفة التي يحققها وضع معين أو ظاهرة معينة، والعمل على الوصول إلى أداة مشتركة ومتغيرة يمكن بها قياس النظم الإدارية. وبالتالي مقارنتها تمامًا.

أما التطور الثالث : فهو الاتجاه من الأسلوب غير الإيكولوچي إلى الأسلوب الإيكولوچي في دراسة الإدارة المقارنة.

ويرى رجز أن هذا التطور كان لايزال في طريق التكوين، وقد أكد على أهميته خاصة بالنسبة للبلاد الحديثة (البلاد النامية)، حيث يوجد اختلاف كبير بين الهيئات والمنظمات والمؤسسات من الناحية الرسمية وبين الواقع الذي تم فعلاً فالأول ترسمه قوانين ولوائح تهدف للمستقبل متأثرة بما وصلت إليه دول أخرى، أما الواقع فهو باقٍ متأثر بخبرات هذا البلد نفسه وبما مرت به من ظروف مختلفة.

ويقرر رجز أن الدراسة الإيكولوجية لاتعني مجرد الاهتمام بذكر العوامل والظروف الجغرافية والتاريخية والاجتماعية أو دراستها؛ وإنما تتطلب ربط هذه العوامل بالمؤسسات الإدارية وبيان تفاعل هذه العوامل مع الإدارة وتأثيرها عليها.

ويؤكد رجز أن المراحل التي مرت بها الدراسات المقارنة منفصلة وإن كان بها شيء من التداخل.

مما سبق يتضح مدى اهتمام أساتذة الإدارة العامة بالجامعات، وكذلك خبراء الإدارة العامة بالأمم المتحدة بتطور الدراسات المقارنة في مجال الإدارة، وانصرافهم جميعاً إلى دراسة النظم والأساليب الإدارية المتباينة في بلاد العالم المختلفة محاولة منهم للوصول إلى أساليب علمية للدراسات المقارنة جعلتها تأخذ طابعاً علمياً أقرب إلى الدقة والموضوعية.

العوامل والاعتبارت التي ساعدت على الاهتمام بالدراسات الإدارية المقارنة

تطورت الدراسات المقارنة ونمت حتى أصبحت أحد الميادين الرئيسة والمهمة لدراسة الإدارة العامة، ولقد تأكدت أهميتها بصورة جدية وفعالة ابتداء من منتصف الخمسينيات لدرجة دعت إلى إعادة طبع مؤلفات العلماء في أصول الإدارة العامة لتتضمن فصولاً خاصة عن الإدارة المقارنة، وأصبحت كليات العلوم الإدارية ومعاهد الإدارة تضمِّن مناهجها برامج مستقلة خاصة بالإدارة العامة المقارنة، ولقد ساعد على نمو الدراسات الإدارية المقارنة، والاهتمام بها عدد من العوامل والاعتبارات،نذكر منها :

١- تطور العلوم الطبيعية

أدى تطور العلوم الطبيعية بشكل مضطرد في المجالات المختلفة وماتبع ذلك من اختراعات واكتشافات إلى قيام حركة اتصال ضخمة، أسهمت في إحداث ثورة فنية في وسائل النقل حتى انتهت في السبعينيات إلى وصول الإنسان إلى القمر في محاولة للتعرف على مضمون أسراره. كما أصبحت الطاقة النووية والمعرفة العلمية تحت تصرف الإنسان، وأصبح الأمر المهم المؤثر في حياة الناس ومستقبلهم هو مستوى إدارة هذه الموارد الضخمة التي أصبحت في حوزتهم.

وكما أن الإدارة ترقى إلى هذه الدرجة من الأهمية بالنسبة للدولة والمواطن على السواء، فهي مهمة كذلك بالنسبة للأعداد الضخمة من العاملين فيها أو المتأثرين بها، ومن الواضح أن الفرصة المتاحة للعمل بالإدارة في ازدياد مستمر عددًا وحجمًا مما يجعل مجتمعنا المعاصر مجتمع إدارة.

ومن هنا كانت الحاجة إلى إدارات كفؤة تؤدي دورًا حيويًا وفاعلاً في المجالات كافة، وترتب على ذلك ربط الإدارة العامة بالتقدم الرائع في العلوم

الطبيعية، وعلى الأخص محاولة نقل وسائل علم الطبيعة إلى الدراسات الإدارية مما استلزم البحث في حلول مقارنة للمشكلات الإدارية(٤٣).

الفكر الإداري السلوكي

كان للفكر الإداري السلوكي الذي تزعمه هربرت سيمون (Herbert Simon) أثره على الجهود التي استهدفت الدراسة المقارنة للإدارة العامة، فلقد أحدثت الحركة السلوكية تطورات بعيدة المدى في هذا الصدد، ففي كتابه السلوك الإداري (Administrative Behavior) الذي ظهر عام ١٩٤٧م(٤٤)، حاول سيمون تطوير مفاهيم الإدارة العامة وفكرها بما استحدثه من محاولة اتخاذ عملية صنع القرارات كأساس للإدارة العامة وللتنظيم الإداري على وجه التحديد. وإلى جانب ذلك استحدث سيمون إضافات جديدة إلى فكر الإدارة العامة من خلال أفكار الواقعية المنطقية (Logical Positivism) . وكما هو معلوم، فهي مدرسة فكرية مثالية تؤمن بالمنهجية العلمية التجريبية، وتنادي بتطبيقها في البحوث العلمية كافة، وهي تعتمد على التجربة والملاحظة، وتنادي بفصل الحقائق عن القيم (fact - value dichotomy) فكل مالم يثبت عن طريق التجربة فهو باطل وفق فلسفة هذه المدرسة(٤٥).

«وتقيم المدرسة السلوكية فواصل تفرقة بين ماهو كائن، وبين مايجب أن يكون، وبين العلم العملي والعلم النظري. وهكذا اتخذ سيمون من هذه الأفكار مفاهيم لتدعيم نظريات الإدارة العامة، مؤكدًا أن حقائق الحياة في الجماعة تقدم نفسها للدراسة العلمية بالأسلوب نفسه التي تقدم مواد الفيزياء أو علم الأحياء نفسها به، وذلك في إطار من الحرص على عدم الخلط بين ماهو كائن، وبين مايجب أن يكون».

---

(٤٣) إبراهيم درويش، *الإدارة العامة: نحو اتجاه مقارن*، ص ص٤٣-٤٤.

(٤٤) Herbert Simon, *Administrative Behavior*, (New York: The Mcmillan Co., 1947).

(٤٥) فضل الله علي فضل الله، *نظريات التنظيم الإداري: دراسة تحليلية نقدية*، (دبي: المطبعة العصرية، ١٩٨١م)، ص ١٠٩.

وقد أسهمت المدرسة السلوكية في مجال الدراسات المقارنة للإدارة العامة بما قدمته من أفكار ونظريات، فلقد أوجبت ضرورة البحث في السلوك الإنساني من خلال مقارنات تحليلية، كما أكدت أن السلوك الإنساني يجب دراسته دراسة تجريبية من الخارج، كما يدرس العالم أية ظواهر أخرى، وهذا كله يسعى إلى تأكيد الطبيعة العلمية للإدارة العامة بجانب ضرورة إجراء الدراسات بصيغة مقارنة في مجال المشكلات السلوكية للعنصر الإنساني في الإدارة العامة[٤٦].

٣- الحرب العالمية الثانية

تأتي بعد ذلك الحرب العالمية الثانية لتسهم في نمو الدراسات المقارنة للإدارة العامة من خلال عاملين :

الأول : تزايد سلطات الإدارة العامة أثناء الحرب وفقًا لطبيعة الظروف الاستثنائية التي تمر بها الدول في ظروف الحرب لمواجهة المشكلات العديدة التي يقع على عاتق الإدارة العامة عبء النهوض بها، مما أدى إلى التوسع الهائل في دور الإدارة العامة وامتداد أنشطتها لتشمل مجالات مختلفة لم تكن لتمتد إليها زمن السلم، وذلك عن طريق السلطات الاستثنائية التي أعطيت لها بموجب سلطات الحرب؛ بل وامتداد هذه السلطات إلى زمن مابعد الحرب لتشمل علاج ماخلفته الحرب من دمار .. وضرورة توفير العمل .. ومواجهة البطالة.. إلى غير ذلك من آثار الحرب.

الثاني : إن المشكلات التي تواجه الإدارة العامة أثناء الحرب وما بعدها في مختلف النظم الإدارية تحمل جانبًا من التشابه وبعض المظاهر المتماثلة. ويؤدي ذلك بدوره إلى ضرورة الالتجاء إلى نوع من الدراسات المقارنة لحل مثل هذه المشكلات، عن طريق الخبرات التي اكتسبتها الإدارات العامة في مثل هذه الظروف.

---

(٤٦) Herbert Simon, *Administrative Behavior*, pp. 9-17, 41-45.

٤- ميلاد الدول النامية

ولاشك أن ميلاد مايقرب من ثلثي دول العالم ابتداءً من الخمسينيات يعدّ من الأسباب الجوهرية التي وجهت أنظار علماء الإدارة العامة والباحثين فيها إلى أهمية الدراسة المقارنة للإدارة العامة على الأقل في إطار هذه الدول.

وكان للاهتمام المتزايد لدى الباحثين في الإدارة العامة بالنظم الإدارية في هذه الدول حديثة المولد دور مهم في تأصيل دورها، وبحث مشكلاتها الإدارية وغير الإدارية في محاولة للتغلب على معوقات التنمية الشاملة في تلك الدول، ومن ثم فقد ظهرت دراسات متميزة ومتخصصة للإدارة العامة في تلك الدول مستهدفة عقد مقارنات بينها وإقامة دراسات مقارنة لمشكلاتها. وعلى سبيل المثال: فقد ظهر العديد من الدراسات المقارنة التي تركزت أساسًا حول مشكلة البيروقراطية.

ومن جهة أخرى، فقد كان لطلب الدول النامية الخبرات الإدارية من الدول المتقدمة أثر في تزايد اهتمام الباحثين وخبراء الإدارة في العالم بالدراسة المقارنة لمشكلات الإدارة العامة، ومحاولة تأصيل هذه المشكلات الإدارية بصورة مقارنة.

وبالإضافة إلى ماتقدم؛ فإن دور الجامعات عمومًا والمعاهد المتخصصة في الإدارة قد زاد من الاهتمام بالدراسات المقارنة للمشكلات الإدارية في الدول النامية بوصف الإدارة العامة فيها هي إدارة تنمية بالدرجة الأولى، وأدى ذلك بدوره لظهور مفاهيم جديدة تتعلق أساسًا بهذا النوع من الإدارة مثل مفاهيم التنمية الإدارية، وإدارة التنمية، وتنمية البيئة ... وغيرها.

٥- التعليم الجامعي

تعد الجامعات مراكز للعلم والتطور وتنمية المعارف والعلوم والمهارات، فهي منابع للابتكار والإبداع، بما تضمه من مفكرين وعلماء، وبما تديره من مختبرات ومكتبات ومراكز بحوث، وبما تمارسه من فعاليات وأنشطة بحثية وتعليمية وتربوية، وهي بذلك تأخذ مكانة العقل في جسد المجتمع. وإذا كانت إرادة

المجتمع تتمثل في سلطاته السياسية ومراكز صنع القرار فيه، فإن سلامة القرارات وصوابها يعتمدان على رجال العلم والفكر العاملين في الجامعات. ومن هذا المنطلق يكون البحث عن دور الجامعة وأهميتها في المجتمع ضرورة لازمة للتطوير والتقدم، ومما لاشك فيه أن دور الجامعة يبدأ أولى خطواته في رسم العلاقة بينها وبين البيئة المحيطة بها لتضطلع الجامعة بدورها الإيجابي في معالجة المشكلات البيئية، والبحث عن حلول لها، وتأصيل أوجه التشابه وأوجه الاختلاف بينها من خلال عقد الندوات العلمية، والقيام بالمشروعات التعليمية والتجريبية، وتنظيم حلقات البحث، وعقد المؤتمرات، وتأمين الموارد المتاحة والتسهيلات اللازمة للبحوث والدراسات التطبيقية والميدانية.

ولقد قامت جامعة إنديانا (Indiana University) - وهي من أكثر الجامعات اهتمامًا بالدراسات الإدارية المقارنة، حيث كانت مقرًا لجماعة الإدارة العامة المقارنة - بنشر أكثر من مئة كتاب في مجال الدراسات المقارنة. كما كانت هذه الجامعة أيضًا تستجيب لحاجة الولايات المتحدة الأمريكية في دراسة وإدارة وتنفيذ مشاريع العون الأجنبي (Foreign Aid) ومشاريع الطعام للسلام (Food for Peace) وبرنامج التنمية العالمي (AID)، ومن ثم غلبت ثقافة الجامعة على نوعية الدراسات المقارنة وطبيعتها(٤٧).

إنه من المتوقع أن يصل عدد الطلاب الجامعيين في العالم عام ٢٠٠٠ إلى ٧٩مليونًا في حين كان عددهم ٢٨مليونًا فقط عام ١٩٧٠م، ولقد ارتفع عدد طلاب الجامعات في الدول النامية من سبعة ملايين طالبًا عام ١٩٧٠م إلى ثلاثين مليونًا عام ١٩٩١م، وإن كانت الفجوة التعليمية بين الدول الغنية والدول النامية قد ازدادت اتساعًا نتيجة للنمو السكاني السريع، وتدهور الموارد في دول العالم الثالث(٤٨).

---

(٤٧) فضل الله علي فضل الله، *إدارة التنمية: منظور جديد لمفهوم التحديث*، (دبي: المطبعة العصرية، ١٩٨٤م)، ص٦٨.

(٤٨) جريدة الأهرام المصرية، السنة ١١٩، العدد ٣٩٥٠٤، (١٩٩٥/٢/٢م)، ص١.

إن تكلفة تعليم الطالب الجامعي في العالم الثالث تقل عشر مرات عنها في الدول الغنية المتقدمة، إلا أنه يتكلف أكثر بالقياس للناتج القومي العام. كما أنه ينتهي أحيانًا كثيرة بالانضمام إلى صفوف العاطلين. ومع تزايد الصعوبة التي تواجهها دول العالم الثالث في تحمل أعباء التعليم الجامعي، فإن كثيراً من هذه الدول تنقل العبء لمعاهد خاصة وجامعات أهلية، حيث ارتفعت نسبة الطلاب الدارسين فيها. مما يدعو إلى ضرورة استمرار المساندة الحكومية للتعليم الجامعي سواء كان عامًا أو خاصًا باعتباره استثمارًا اجتماعيًا أساسيًا يلعب دورًا رئيسًا ليس فقط في إعداد إداريي التنمية وفي ريادة المجتمع وتخطيط مستقبله وتطوير قدراته على البقاء، ولكن أيضًا في توجيه البحث العلمي في مسار يخدم أهداف التنمية ويمكّن من التقدم العلمي والوصول إلى التطور التقني.

لذلك فقد أصبح من الضروري القيام ببرامج دراسية وعقد ندوات علمية وتنظيم مؤتمرات تعليمية وثقافية لإعادة النظر في سياسات وبرامج التعليم العالي وذلك في ضوء هذه الفجوة التي تزداد اتساعًا بين الدول المتقدمة والدول النامية في إطار الطلب على هذا النوع من التعليم، مما يسهم في توجيه النظر نحو الدراسات المقارنة للإدارة العامة، وتأكيد الدور الذي تقوم به كثير من المؤسسات التعليمية والتدريبية والتنظيمية في مجال الإدارة العامة لوضع البرامج المدروسة وإجراء البحوث الميدانية وتوسيع مجال الاستشارات بحيث تحد من اللجوء للشركات الاستشارية الأجنبية، وحث الجهات الحكومية في الدول النامية للاستعانة بمراكز البحوث الجامعية ما أمكن.

إن دور الجامعات في الدول النامية يكادُ يكون محدودًا، فهي تتقوقع على نفسها ولا تمارس الدور النشط والفعَّال الذي تمارسه الجامعات في الدول المتقدمة من الخروج ببعض البرامج إلى خارج أسوارها ومد خدماتها إلى المجتمع مباشرة. إن الجامعات في الدول النامية عمومًا تتصرف ببطء في أداء التزاماتها في حقل التنمية، والتنمية الإدارية خاصة، ورغم أن الجامعات في الدول النامية قد ازدادت عددًا وتضخمت أعدادًا، فلم تنجح البرامج التعليمية في توفير الكوادر الإدارية اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وأن عملية التنمية لم يواكبها تغيير

وتطوير في هياكل التعليم، كما أن هناك قصوراً في مؤسسات التعليم، وضعفاً في أنظمة التعليم المنقولة من دول متقدمة، وأنه لاتوجد أهداف محدودة للتعليم، مما نتج عنه انعدام في الربط بين مخرجات التعليم وبين متطلبات التنمية.

إن الجامعات في الدول النامية، عليها التزامات كبيرة، تتجاوز الدور التقليدي إلى التصدى المباشر لمعضلة التنمية وذلك بتكوين رصيد كفء من إداريي التنمية، وإجراء البحوث والدراسات التي تتصدى للمشكلات الإدارية وتتقصى الحلول لها.

إن طبيعة التغيير الاقتصادي والاجتماعي الذي تفرضه ظروف التنمية يقتضي من الجامعات في الدول النامية أن تلعب دوراً رائداً في إحداث التغيير وفي مد الدارسين بالعلم والوعي والإدارك والمهارة والقدرة حتى يستطيعوا المشاركة في إحداث التغيير وحمل أمانته، وليست هذه بالمهمة اليسيرة، ولن تستطيع الجامعات في الدول النامية أن تكون كذلك مالم تكن أهدافها محددة وإدارتها قادرة على إحداث التغيير خارج أسوارها، ومالم يتوافر المناخ العلمي الذي يساعد على العطاء المنتج والإبداع، ومالم يتوافر للأساتذة في الجامعات الحد الأدنى من الاستقرار والأمان، ومالم يكون هؤلاء أنفسهم وسيلة من وسائل إحداث التغيير ونقل محصلته إلى أذهان الدارسين[٤٩].

٦ - التقدم العلمي والتطور التقني

شهدت فترة نهاية الحرب العالمية الثانية ظهور التقنية التشغيلية أو تقنية المعلومات (Operation technology) تبعها تقدم سريع في مجال الرياضيات التطبيقية (Applied mathematics) ونظرية المعلومات (Cybernetics theory) وهندسة النظم (System engineering)، ولقد تكاملت التقنية الإدارية مع ثورة معالجة المعلومات (The information processing revolution) ومع الارتفاع المتزايد في مستويات التعليم في معظم المجتمعات المعاصرة، مما أحدث تغييرات جوهرية في جوانب العملية الإدارية كافة كإعداد الخطط والاتصالات واتخاذ القرارات.

---

(٤٩) أسامة عبدالرحمن، *البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية، مدخل إلى دراسة إدارة التنمية في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط*، (الكويت: عالم المعرفة، ١٩٨٢م)، ص ص ٢٤٠ -٢٥٣.

لقد أثبتت التجارب العملية أهمية الدور الذي تقوم به الحاسبات الإلكترونية في مجال اتخاذ القرارات، وذلك من خلال الاستعانة بها في تطبيق الأساليب الرياضية الحديثة، ومن خلال قدرتها على توفير البيانات والمعلومات الملائمة وتحليلها لاتخاذ القرارات(٥٠).

ومن المتوقع أن تصبح الحاسبات الإلكترونية قادرة على التفكير والإسهام في إيجاد حلول للكثير من المشكلات التي سوف تطرح عليها، إذ يطمح الباحثون أن يتوصلوا في القريب العاجل إلى اختراع الآلة المتفوقة الذكاء (Ultra intellegent Machine) ويتوقع أن يزيد ذكاؤها أضعاف ذكاء العقل البشري، وإذا تحقق ذلك: فإن تغييرات جذرية -بسبب هذه النتائج المتوقعة للثورة الإلكترونية وثورة المعلومات المتعاظمة- في معطيات حياة الإنسان الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والحضارية سوف تحدث بدون شك ، بما لها من إيجابيات وسلبيات لايعلمها إلا الله.

والأهم من ذلك كله والذي يجب التفكير فيه والاهتمام بنتائجه هو مايدل عليه الاستقراء لما سوف يكون عليه العالم خلال السنوات القليلة القادمة، فالتقدم التقني يسير بخطوات أشد سرعة وأعمق تأثيراً مما كان في الماضي، وسوف يحقق إنجازات -لم تكن لتخطر على بال- في المجالات كافة، كما سوف يأتي بأشكال جديدة من التنظيمات التي قد تُربك التوازن الذي كان ينبغي تحقيقه بين الإنسان من جهة وبين الآلة من جهة أخرى، فالحاسبات الالكترونية وبحوث العمليات .. قد ظهرت لتفكر عن الإنسان وقد تخطف منه أهم مايميزه كبشر، وهو دوره في صنع واتخاذ القرارات ... .

ولقد بدأت بواكير هذا التقدم تظهر فعلاً في كثير من الاستخدامات .. وهكذا يمكن للتقانة الحديثة في الدول المتقدمة أن تقوم بدور هائل ومؤثر في كفاءة الأجهزة والتنظيمات الحكومية والوصول بالخدمات إلى مستوى عالٍ من الدقة والسرعة.

(٥٠) سعود بن محمد النمر ومحمد فتحي محمود، وآخرون، *الإدارة العامة: الأسس والوظائف*، ط ٣، (الرياض: مطابع الفرزدق التجارية، ١٩٩٤م)، ص ص٤١٥-٤١٩.

ومن المتوقع أن الدول المتقدمة سوف يكون في مقدورها بفعل القدرة التقنية الهائلة أن تتحكم -بهذه القدرة التقنية وإنجازاتها المستحدثة- في مصائر الكثير من الدول النامية -الأقل تقدمًا منها- وبشكل أكبر مما تتحكم به الآن.

ومن الواضح أن الإدارة العامة في معظم الدول النامية قد تأثرت بهذه التطورات التقنية المتلاحقة والسريعة التطور، وذلك بهدف الاستفادة من إمكاناتها في الارتقاء بمستوى إدارة مسيرة التنمية الاقتصادية والاجتماعية لهذه الدول. فقد تسابقت معظم الإدارات إلى الحصول على هذه التقنية ومحاولة الاستفادة منها في تطوير العمل الإداري.

ونظرًا للتأثير الكبير لتقنية المعلومات ودورها المهم في العمل الإداري، فإن مسألة نقل هذه التقنية ومواءمتها، وبالتالي تطويرها واستخدامها، قد وضع الإدارة العامة في الدول النامية في تحدٍّ جديد ... ويتمثل هذا التحدي في تحقيق الاستخدام الأمثل والفعال لهذه التقنية الحديثة والعمل على نقلها وتطويرها بما يتلاءم واحتياجات وطبيعة المجتمعات في الدول النامية. وقد أدى ذلك إلى بروز تحديات ومشكلات أمام الإدارة العامة في الدول النامية نتج عنها إحداث قدر كبير من محاولة تأصيل المشكلات المتماثلة للإدارة العامة في الدول النامية، والتوصل إلى حلول لها، وهذا هو أحد مجالات الدراسات المقارنة للإدارة العامة.

٧- الزيادة الهائلة في حجم الاتصال بين الدول

أدّى التقدم العلمي والتقني إلى هذه الزيادة الهائلة والمستمرة في حجم الاتصال بين دول العالم المختلفة، المتقدمة والنامية على السواء، وعلى كافة المستويات في وسائل الاتصال الدولي وأساليبه. لقد أدت الثورة التقنية وثورة المعلومات المتعاظمة إلى إزالة العوائق التي كانت تعترض طرق الاتصال في الماضي، سواء بسبب التباعد الجغرافي أو بسبب الموانع الطبيعية أو الفواصل

القومية. وهذا الاتصال بمختلف نماذجه وأشكاله الجديدة يطبع البيئة الدولية بصبغة ديناميكية خاصة، تنعكس في سرعة ردود الفعل التي تنتج عن أحداث السياسة الدولية في أي مكان من العالم[٥١].

ونتيجة لهذا الاتصال حدث نوع من التعقد والتشابك والتداخل بين المصالح القومية للدول، وزاد اعتمادها على بعضها في مجال حماية أمنها القومي، أو دعم كيانها الاقتصادي أو الدفاع عن معتقداتها السياسية والأيديولوچية، هذا فضلاً عن تقديم العون الفني للدول النامية، والتعاون بين الدول المتقدمة وبين الدول النامية في المجالات العلمية والتقنية والثقافية كافة، وهذا يوضح كيف أن حجم التعامل الدولي أصبح أضخم بكثير مما كان عليه الحال في أوائل القرن العشرين.

وإذا كانت عصبة الأمم قد أخفقت في تحقيق أهدافها تجاه توحيد الجهود من أجل السلم ومنع الحرب، فقد أنشئت هيئة الأمم المتحدة في عام ١٩٤٥م لإقرار الأمن، ودعم السلام العالمي، وإيجاد نوع من العلاقات الدولية بين دول العالم كافة على أساس من تبادل المنفعة، ولتكون وسيطاً بين الدول المتقدمة والدول النامية في تقديم العون الفني عن طريق خبرائها المتخصصين والعاملين في الوكالات والأجهزة التابعة لها والعاملة في حقل المعونة الفنية وفي غيرها من الحقول الأخرى. وانطلاقاً من هذا لم تعد هناك دولة تستطيع أن تعزل نفسها عن الأحداث والتفاعلات السياسية الدولية التي تتجاوز حدودها القومية، لأن هذه الأحداث قد تمس بطريقة مباشرة أو غير مباشرة مصالحها القومية أو أمنها القومي أو مركزها الاستراتيجي أو سيادتها القومية أو كيانها الإقليمي أو وضعها السياسي أو نظامها الاقتصادي والاجتماعي.

ومن جهة أخرى فإن قيام الأمم المتحدة وما تفرع عنها من هيئات متعددة ووكالات متخصصة قد أدى إلى وجود أجهزة إدارية ضخمة تنهض

---

(٥١) إسماعيل صبري مقلد، *العلاقات السياسية الدولية: دراسة في الأصول والنظريات*، (الكويت: ذات السلاسل، ١٩٨٥م)، ص ص١١-١٢.

بأعباء وظائفها وتحقيــق أهدافها، وتبــع ذلك أيضــًا ضــرورة تقنين مبادئ وقواعد إدارية تحكم العنصر الإنساني في الأجهزة الإدارية للمنظمات الدولية وغيرها، ومن ثم كانــت الــوظيفــة الدوليــة، وظهــور مايسمــى بالإدارة العــامــة الدوليــة.

ولقد دفعت مجمل هذه التطورات بالعديد من المفاهيم والأفكار إلى الإدارة العامة على المستوى القومي، كما دفعت أيضًا بجهود علماء الإدارة والممارسين إلى البحث عن دراسات مقارنة لمواجهة المشكلات المنبثقة عن هذا التطور الدولي، ولتحكم علاقات الوظيفة والأجهزة الإدارية عمومًا بالنظم الإدارية القومية. ولقد شهد عقدا الخمسينيات والستينيات من هذا القرن الكثير من هذه التطورات. وظهرت بعض البحوث والدراسات في هذا الصدد، وقام عدد من الجامعات بدراسة ما يحكم الأجهزة الإدارية من قواعد ومبادئ تحت نظام دراسي، اصطلح على تسميته بالإدارة العامة الدولية.

٨ – الأمم المتحـدة وبرامج المعـونة الفنية

إن قيام الأمم المتحدة وما تفرع عنها من مجالس وهيئات ووكالات متخصصة قد أسهم بدور معين في توجيه النظر نحو البحث في إمكانية التوصل إلى مبادئ إدارية عالمية ابتغاء الوصول إلى (إدارة عامة دولية) أو العمل على تأصيل (مبادئ إدارية عامة عالمية) وكان لابد من التفكير أولاً في البحث في إطار ونظم الإدارات القومية، ثم تأصيل ما يوجد من مشكلات متماثلة للتوصل إلى مبادئ عامة تحكمها، وقد استلزم ذلك بدوره ضرورة عقد دراسات مقارنة للإدارة العامــة.

وحيث إن رفع مستوى المعيشة اقتصاديًا واجتماعيًا في الدول النامية يصعب أن يتم في مُدد معقولة إذا لم تتلق هذه الدول المعونة المادية والفنية من دول أكثر تقدمًا، وحيث إن وضع الأمم المتحدة العالمي ينفي عنها صفة التحيز إلى

دولة دون أخرى، فقد كان من المناسب أن تؤدي الأمم المتحدة دور الوسيط في تقديم العون الفني إلى الدول النامية، أي أن تكون كجسر يعبر عليه العون الفني مباشرة من الدول المتقدمة إلى الدول النامية، كما يعبر عليه بطريق غير مباشر العون المادي.

لقد أنشأت هيئة الأمم المتحدة أجهزة إدارية تعمل على أداء مهمة الوسيط المحايد فيما يختص بالمعونة الفنية التي تطلبها الدول النامية كمجلس المعونة الفنية (Technical Assistance Board) أو الصندوق الخاص مثلاً (Special Fund). أما فيما يتعلق بالمسائل المالية والنقدية، فللأمم المتحدة أجهزة أخرى كالبنك الدولي للإنشاء والتعمير وصندوق النقد الدولي .. وغيرها، وهي أجهزة منفصلة تختلف عن الأجهزة المختصة بالعون الفني.

وتُسهم الأمم المتحدة في تقديم المعونة الفنية للدول النامية عن طريق الأجهزة التالية :

- مجلس المعونة الفنية — Technical Assistance Board
- الصندوق الخاص — Special Fund
- صندوق الأمم المتحدة لرعاية الطفولة (اليونيسيف) — United Nations Children's Fund (UNICEF)
- الوكالات المتخصصة — The Specialized Agencies

مجلس المعونة الفنية

هو الجهاز المركزي في الأمم المتحدة الذي يقوم بالإشراف على تنفيذ مشروعات العون الفني المقدمة إلى الدول النامية سواء أكانت في صورة خبراء أم زمالات دراسية أم معدات فنية، ومن جهة أخرى أكثر أهمية فهو الجهاز الذي يقوم بتنسيق نشاط الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة على نطاق دولي. وتقوم هذه الوكالات منذ مدة طويلة بتنفيذ أهم برامج الأمم المتحدة للعون الفني،

ألا وهو البرنامج الموسع للمعونة الفنية الذي ترسم خطوطه وتوضع بنوده للتنفيذ مرة كل سنتين، وقد عرف هذا البرنامج باسم برنامج التنمية التابع للأمم المتحدة.

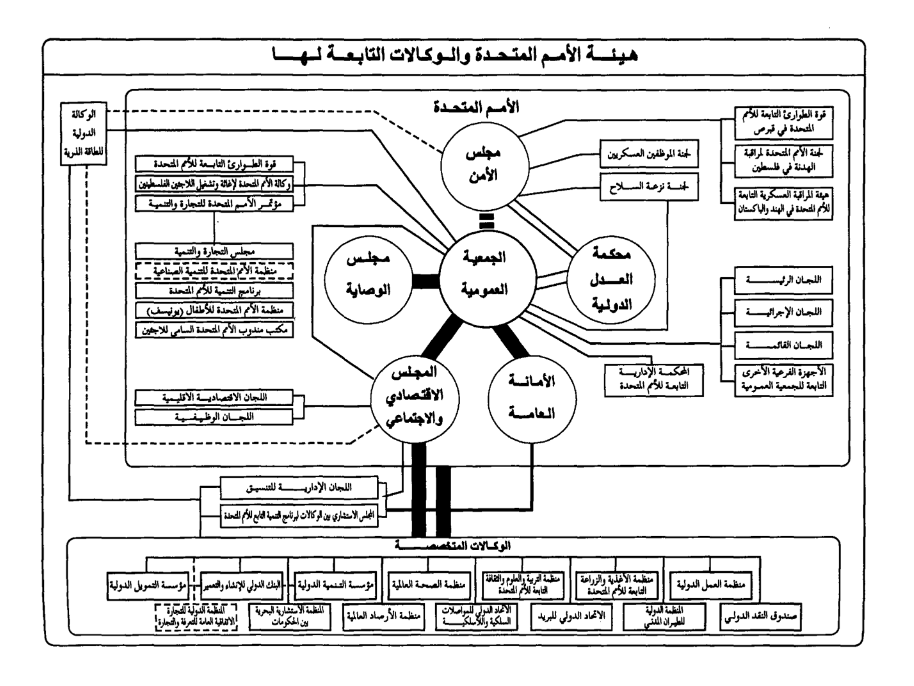
الصندوق الخاص

أنشئ عام ١٩٥٩م، ويهدف إلى زيادة الطاقة الإنتاجية في البلاد النامية وذلك بتوضيح أين يكون الاستثمار ممكنًا؟ وأي العوامل تجعله مثمرًا أكثر؟. وهو يقدم بيانات حقيقية يعتمد عليها كل من المستثمر الوطني والأجنبي. كما أنه يساعد في إنشاء المعاهد المتخصصة ويسهم في إعداد المهارات التي تعدّ أساسًا للنمو الاقتصادي، ويتكون رأس ماله من التبرعات الاختيارية المقدمة إليه من أكثر من مئة وخمسين دولة.

ويقدم الصندوق الخاص مساعداته للمشروعات الأكثر أهمية وحيوية التي تؤدي إلى زيادة مجالات الاستثمار، وذلك بشرط أن تسهم الدولة التي تتلقى منه المساعدة إسهامًا فاعلاً وكبيرًا في تنفيذ هذه المشروعات.

صندوق الأمم المتحدة لرعاية الطفولة (اليونيسيف)

أنشأت الجمعية العمومية للأمم المتحدة في نهاية عام ١٩٤٦م صندوقًا لتقديم المساعدة العاجلة للأطفال في المناطق التي أصابها الدمار نتيجة الحرب، وكانت مشروعات صندوق رعاية الطفولة تُموّل عن طريق تبرعات الدول الأعضاء. وقد أثبت الصندوق فعالية كبيرة في توفير المواد الغذائية الضرورية للأطفال المحرومين فيما يزيد على مئة وخمسين دولة ومنطقة. كما نجح في منع انتشار الأمراض المعدية كالسل والسعال الديكي وغيرها. وفي عام ١٩٥٣م تحول صندوق رعاية الطفولة إلى منظمة شبه دائمة شأنها في ذلك شأن المنظمات الأخرى، وقد عرفت بمنظمة الأمم المتحدة لرعاية الطفولة وأصبح من مهامها العناية بالأطفال في جميع أدوار حياتهم حتى قبل أن يولدوا، وذلك عن طريق العناية بالأمهات الحوامل والمرضعات وتأمين الغذاء الكافي والدواء الضروري لهن. ويقدم الصندوق مساعداته أساسًا للأطفال والشباب في نواحي الصحة والتغذية والتعليم الأوّلي والتدريب المهني البسيط.



هيئة الأمم المتحدة والوكالات التابعة لها
الأمم المتحدة
مجلس الأمن
الجمعية العمومية
محكمة العدل الدولية
مجلس الوصاية
المجلس الاقتصادي والاجتماعي
الأمانة العامة
قوة الطوارئ التابعة للأمم المتحدة في قبرص
لجنة الأمم المتحدة لمراقبة الهدنة في فلسطين
هيئة المراقبة العسكرية التابعة للأمم المتحدة في الهند والباكستان
لجنة الموظفين العسكريين
لجنة نزعة السلاح
اللجان الرئيسة
اللجان الإجرائية
اللجان القائمة
الأجهزة الفرعية الأخرى التابعة للجمعية العمومية
المحكمة الإدارية التابعة للأمم المتحدة
الوكالة الدولية للطاقة الذرية
قوة الطوارئ التابعة للأمم المتحدة
وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين
مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية
مجلس التجارة والتنمية
منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية
برنامج التنمية للأمم المتحدة
منظمة الأمم المتحدة للأطفال (يونيسف)
مكتب مندوب الأمم المتحدة السامي للاجئين
اللجان الاقتصادية الاقليمية
اللجان الوظيفية
اللجان الإدارية للتنسيق
المجلس الاستشاري بين الوكالات لبرنامج التنمية التابع للأمم المتحدة
الوكالات المتخصصة
مؤسسة التمويل الدولية
البنك الدولي للإنشاء والتعمير
مؤسسة التنمية الدولية
منظمة الصحة العالمية
منظمة التربية والعلوم والثقافة التابعة للأمم المتحدة
منظمة الأغذية والزراعة التابعة للأمم المتحدة
منظمة العمل الدولية
المنظمة الدولية للتجارة الاتفاقية العامة للتعرفة والتجارة
المنظمة الاستشارية البحرية بين الحكومات
منظمة الأرصاد العالمية
الاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية
الاتحاد الدولي للبريد
المنظمة الدولية للطيران المدني
صندوق النقد الدولي

الوكالات المتخصصة

واقع الأمر أن نشاط هذه الوكالات يعدّ حجر الزاوية في إسهام الأمم المتحدة في حقل المعونة الفنية. وهذه الوكالات هي (٥٢) :

١ - منظمة العمل الدولية - جنيف، سويسرا.
٢ - منظمة الأغذية والزراعة - روما، إيطاليا.
٣ - منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (يونسكو) - باريس، فرنسا.
٤ - منظمة الصحة العالمية - جنيف، سويسرا.
٥ - المنظمة الدولية للطيران المدني - مونتريال، كندا.
٦ - اتحاد البريد العالمي - بيرن، سويسرا.
٧ - اتحاد المواصلات السلكية واللاسلكية - جنيف، سويسرا.
٨ - منظمة الأرصاد العالمية - جنيف، سويسرا.
٩ - الوكالة الدولية للطاقة الذرية - ڤينا، النمسا.
١٠- منظمة الأمم المتحدة للمساعدات الفنية - نيويورك.
١١- منظمة الأمم المتحدة لرعاية الطفولة (اليونيسيف) - نيويورك.
١٢- البنك الدولي للإنشاء والتعمير - واشنطن.
١٣- صندوق النقد الدولي - واشنطن.
١٤- مؤسسة التمويل الدولية - واشنطن.
١٥- المنظمة الاستشارية البحرية بين الحكومات.
١٦- المنظمة الدولية للتجارة - جنيف، سويسرا.

وتقوم كل من هذه الوكالات (المنظمات) بتقديم أوجه المعونة الفنية فيما يخصها، وقد تتعاون منظمتان أو أكثر في تقديم العون الفني وفي تنظيم المشروعات الإقليمية.

---

(٥٢) حسين عمر، *المنظمات الدولية والتطورات الاقتصادية الحديثة*، ط٣ (جدة: تهامة للنشر، ١٩٨٣م)، ص ص ٤٣-٤٦.
وللمزيد من المعلومات في هذا الصدد، انظر :
طلال محمد نور عطار، *المجلس الاقتصادي والاجتماعي*، سلسلة أجهزة هيئة الأمم المتحدة ٣، (الرياض: مطابع الفرزدق التجارية، ١٩٩٣م)، ص ص٢٩-٣٠.

ويتم تنظيم وتنسيق العون الفني المقدم من الأمم المتحدة إلى الدول النامية عن طريق برامج مختلفة هي :

١- البرنامج الموسع Expanded Program of Technical Assistance (EPTA)

ويعد من أهم البرامج، وقد جرى تغيير اسمه فأصبح يعرف ببرنامج الأمم المتحدة للتنمية United Nations Development Program (UNDP)

٢- البرنامج العادي Regular Program

٣- صندوق الطوارئ Contingency Fund

٤- المشروعات الإقليمية Regional Projects

٥- مشروعات الصندوق الخاص Special Fund Projects

والواقع أن المعونة الفنية تعدّ صورة من صور المساعدة .. يقدمها من يمتلك القدرة على تقديمها إلى من يفتقر إليها فيطلبها. وهي ليست مساعدة مالية ... كما أنها ليست مساعدة عسكرية ... وإنما هي فنية، أي مجموعة خبرات في مختلف حقول نشاط الإنسان.

والمعونة الفنية تعني انتقال حصيلة السنوات الطوال من الخبرة والدراية والمعرفة من دول متقدمة إلى أخرى نامية.

وهناك وسائل متعددة أهمها على الإطلاق: الخبراء أو المستشارون المتخصصون الذين قطعوا شوطًا بعيدًا في حقل تخصصهم، فتحصلوا على درجات علمية رفيعة ثم أمضوا السنوات الطوال في تحصيل الخبرة العملية.

مثل هؤلاء الأشخاص .. عندما تطلبهم دولة ما لإبداء الرأي في مشكلة من المشكلات أو لأداء عمل يحتاج إلى تخصص ذي كفاءة ودراية؛ إنما يذهبون

إلى تلك الدولة حاملين معهم حصيلة وذخيرة من الخبرة الطويلة، فيدرسون على ضوء هذه الخبرة مايعرض عليهم من مشكلات ويقدمون لها أنسب الحلول.

ولئن كان الخبراء يُعدون من وسائل انتقال المعونة الفنية ويذهبون بأنفسهم إلى الدولة التي تحتاج إلى هذه المعونة، فهناك وسيلة أخرى تذهب فيها الدولة نفسها ممثلة فيمن ترسله من مواطنيها إلى الخبراء، كما يحدث في الزمالات والدورات الدراسية والندوات العلمية التي تنظم في الدول المتقدمة، ويقوم بالتدريس فيها نخبة من الخبراء ذوي المؤهلات العالية.

وفيما عدا ذلك فيمكن عدّ المؤتمرات الاقتصادية التي تعالج مشكلات التنمية، ويحضرها ممثلون عن الدول المتقدمة والدول النامية وما يطرح فيها للمناقشة من تقارير وأبحاث صورة أخرى من صور انتقال المعونة الفنية. كما قد يعدّ ماتقدمه الدول المتقدمة من آلات دقيقة للمعامل والمختبرات صورة من صور المعونة الفنية أيضاً(٥٣).

وتعتمد معظم الدول النامية على مصدرين مهمين من مصادر المعونة الفنية وذلك لجلب الخبراء وتنظيم الدورات والزمالات الدراسية ... وبرامج المعونة الفنية كافة. وأول هذين المصدرين هيئة الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة، أما المصدر الثاني فهو الدول الصديقة المتقدمة عن طريق المساعدات الثنائية.

لقد ساعد قيام برامج المعونة الفنية سواء ماكان منها ثنائيًا، أو ماتقوم به الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة على الاهتمام بالدراسات المقارنة، فقد استلزم الأمر قيام أجهزة إدارية متخصصة لتحقيق هذه المعونات الفنية، كما استلزم أيضاً إيفاد العديد من الخبراء والفنيين. كل ذلك أسهم في وجوب البحث عن أدوات إدارية

(٥٣) مفيد محمود شهاب، *المنظمات الدولية*، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٩م)، ص ص١٧٧-٢٠٦.

وانظر أيضاً: *التعاون الفني وأثره بين المملكة العربية السعودية وهيئة الأمم المتحدة ومنظماتها الدولية المتخصصة*، (بيروت: مطبعة الشرق الأوسط للتصدير، ١٩٦٨م)، ص ص٢٠-٢٦.

أكثر فاعلية في الدول النامية والمقَدَّم لهـا المعونات الفنية والمساعدات الاقتصادية، ومن ثم كان توجيه النظر إلى الدراسات المقارنة للإدارة العامة.

فقـد تبين أثنـاء تنفيـذ برامج الأمم المتـحدة في مجـال المعونة الـفنية بـالدول النامية وجود ارتباط وثيق بين نجاح مشروعات المعونة الفنية وبين الطريقة التي تدار بهـا هذه المـشروعـات ومستوى الـكفـاية الإداريـة في كـل دولة، كـما تـبين أن المشـكلات الإدارية والمعـايير الـتي تحكم الـعملية الإدارية والقـيم التـي تؤثر فيـها وأنماط السلوك الوظيـفي تختلف من بيئة إلى أخرى باخـتلاف العوامل والظروف الـسياسية والاقـتصادية والاجـتماعية والحضاريـة التي تـتفاعل بـطريقة وبـدرجة مختلفة في كل موقف.

من أجل هذا؛ انصرف اهتمام خبراء الإدارة العامة بالأمم المتحدة إلى دراسة الـنظم والأساليـب الإدارية المختلـفة في بلاد متعددة، وإلى مـحاولة الوصـول إلى أساليـب علمية للـدراسات المقارنة، مما جـعل للأمم المتحـدة فضل كبير فـي تطور الدراسات المقارنة في مجال الإدارة.

إلا أنه مـن الملاحـظ أن برامج المـعونـة الفنـية قد ارتـبطـت بأهداف مـعيـنة لتحقيق المصالح الذاتية للدول المتقدمـة، فقد ارتبطت عن طريق المعاهدات الثنائية (Bilateral) بتـكوين الحلـفاء والاستـقرارالسـياسي أكثـر مما كان يـتعلـق بتحقـيق التنمية.واتخذت برامج المعونة الفنية استراتيجيات عديدة أهمها إرسال الخبراء من الدول المتقـدمة، ويعد ذلك جزءاً من المعـونة الفنية إلى جـانب الآلات والمعدات. وقد حاول هؤلاء الخبـراء تطبيق النظريـات والنماذج والتجارب الغـربية في الدول النامية متأثرين بحضارتهم وثقافتهم(٥٤).

ومن الإجحاف أن ننـكر فوائـد هـذه النـمـاذج والنظـريات الـغربية، إلا أنه يجـدر الإشارة إلى بـعض نقـائصهـا ومجالات فـشلهـا التي يمـكن أن تعـزى إلى العوامل التالية:

---

(٥٤) إبراهيم عبدالله المنيف ؛ *الإدارة: المفاهـيم؛ الأسس؛ المـهام*، (الـرياض: دار الــعلوم، ١٩٨٠م)، ص ص٧٥-٨٢.

١- لم يشارك مواطنو الدول النامية في بناء النظريات أو تعميم النماذج إذ أن منفذوها كانوا «أجانب»حاولوا «غرسها» في بيئة غربية؛ ونقلها إلى تلك البيئة دون اهتمام بالفوارق الحضارية والاقتصادية والسياسية والتقنية والخُلقيّة بين الدول الواهبة (Doners) والدول المتسلمة (Recipients).

٢- حاول هؤلاء الخبراء الأجانب تطبيق نموذج موحد (مركب) يحوي بعض مظاهر مجتمع نامٍ معين على بقية الدول النامية (كتطبيق نموذج الهند مثلاً الذي يتضمن بعض مميزات الدول النامية الأخرى) التي تشاركه في بعض من تلك المظاهر، وقد تجاهل هؤلاء الخبراء أن الدول النامية تختلف في بنيتها الاجتماعية بالرغم من أنها تشترك في بعض المشكلات، ومنها: ازدحام السكان، الفقر، الجوع، التخلف، الديون، البطالة، الحاجة للاستثمار، وانهيار التوازنات البيئوية.. .

٣- فشلت تلك النماذج والنظريات لأنها صممت في الأصل لتلائم البلدان المتقدمة التي ظهرت فيها تلك المشكلات، ومن ثم حاول الخبراء والباحثون تعميمها على الدول النامية لاعتقادهم أنها صالحة للتطبيق عالميًا؛ فكثيرًا مانسمع بمبادئ في الاقتصاد ومبادئ في الإدارة ونظرية للتنظيم تطورت في الولايات المتحدة مثلاً؛ ولكن ذلك لا يعني نجاحها في دول نامية.

٤- افترض واضعوا النماذج والنظريات وجود عوامل ومتغيرات كافية لنجاحها وتطبيقها مثل مستويات معينة من الفاعلية الإدارية والإجماع السياسي واقتصاد السوق؛ تلك المتغيرات التي يندر وجودها في الدول النامية؛ كما افترضوا أيضًا أن المؤسسات حقيقة معطاة وعالجوها كمتغير خارجي يؤثر في قيم مكونات تلك النماذج؛ ولكنها لاتتغير هي نفسها؛ وغير خاضعة للتغير الفني على حساب التغيير المؤسسي(٥٥).

٥- ويضاف إلى عوامل الإخفاق هذه كون مصمموا النظريات والنماذج لايملكون معرفة كافية لإحداث التغيير الاجتماعي، ولاينحصر فشلهم

(٥٥) فيصل مرار، *التنظيم الإداري: مداخل للنظريات والسلوك*، (عمان: الجامعة الأردنية، ١٩٧٩م)، ص ص٨٢-٨٣.

والصعوبات التي تواجههم في وضع الطرق والوسائل، ولكنهم فشلوا في الوصف الفعلي للظروف التي تمر بها الدول النامية والتي تشكل موضوع الظواهر التي تعالجها النظريات والنماذج.

ونتيجة لفشل برامج المعونة الفنية فقد انصرف اهتمام خبراء الإدارة العامة ومصمموا النظريات وواضعوا النماذج إلى الاهتمام بالدول النامية -التي تتلقى هذه المعونات الفنية، والاهتمام بدراسة وتحليل أحوالها ومجتمعاتها واقتصادياتها وأنظمتها الإدارية حتى يمكن حل مشكلاتها على أساس واقعي سليم بدلاً من الأخذ بحلول « أجنبية » غريبة على بيئتها وتقاليدها فيكون مصيرها الفشل والإخفاق. وقد أدى ذلك كله إلى تطور الدراسات المقارنة والاهتمام بها؛ بل وازدهارها في أوائل الستينيات(٥٦).

فلقد اتسمت حركة الدراسات المقارنة بالحيوية والنشاط منذ عام ١٩٦٢م حين تلقت جماعة الإدارة المقارنة (CAG) بداية الدعم المادي من مؤسسة فورد(٥٧)؛ وذلك من خلال الجمعية الأمريكية للإدارة العامة؛ وقد أظهر طلاب الإدارة المقارنة حينذاك إنتاجية ممتازة أدت إلى ازدهار حركة الدراسات المقارنة للإدارةالعامة. وقد انعكس هذا النشاط في عضوية جماعة الإدارة المقارنة إذ ضمت مايزيد على ٥٠٠عضو من المتخصصين من خبراء ومهنيين في الولايات المتحدة، بالإضافة إلى أعداد مماثلة في دول أخرى؛ وقد ترأس فريد رجز (Fred Riggs) هذه الجماعة منذ بداية تأسيسها عام ١٩٦٠م وحتى عام١٩٧٠م.

(٥٦) أطلق فيريل هيدي على هذه المرحلة :

"The Headay of the Comparative Administration Movement"، انظر :

Ferrel Heady, *Public Administation: A Comparative Perspective,* 2nd ed. (New York: Marcel Dekker Inc., 1979), p. 15.

(٥٧) كان اهتمام مؤسسة فورد منصبًا على مشكلات الدول النامية: ؛ وكان المفروض أن تعمل لجنة الإدارة المقارنة (CAG) على تحليل هذه المشكلات في ضوء العوامل والمتغيرات الاجتماعية والبيئية في هذه الدول. وقد كانت مؤسسة فورد تتوق آنذاك إلى تحويل المعرفة الفنية - عن طريق لجنة الإدارة المقارنة - إلى تطبيقات وبرامج مساعدات فنية؛ وإلى برامج تنموية في الدول النامية.

لقد حدد فريد رجز(Fred Riggs) ثلاثة اتجاهات للدراسات المقارنة؛ كما عمل على تشجيع هذه الاتجاهات؛ التي نشرها في مقاله الشهير عام١٩٦٢(٥٨).

وأول هذه الاتجاهات: الانتقال من الاتجاه المثالي والأخلاقي(Normative) إلى الاتجاهات التجريبية(Empirical). وهذا الاتجاه يمثل تجاوز النظريات المثالية التي تحاول وصف مايجب أن يكون عليه الواقع الإداري إلى الاهتمام بالوصف والتحليل كشيء مهم في حد ذاته.

أما الاتجاه الثاني؛ فهو الانتقال من الدراسات الفردية (Idiographic) إلى الاتجاهات العامة (Nomothetic)؛ وهذا يعني التحول من الدراسات التي تركز على حالات فردية إلى تلك التي تبحث عن تعميمات؛ وقوانين؛ وفرضيات حول الثوابت من السلوك؛ وعلى العلاقات بين هذه العوامل؛ وبناء النماذج؛ وخاصة التي تعالج النظام العام وتوضح هذا الاتجاه.

أما الاتجاه الثالث؛ فهو الانتقال من الدراسات غير الإيكولوچية إلى الدراسات الإيكولوچية كأساس للدراسات المقارنة

("A shift from a predominantly non-ecological to an ecological basis for comparative study").

وقد ذكر رجز في هذا الصدد أنه يفضل الدراسات التجريبية العامة والإيكولوچية Empirical, nomothetic and ecological ويعدّها الأساس الوحيد للدراسات المقارنة(٥٩).

---

(٥٨) Fred Riggs, "Trends in the Comparative Study of Public Administration" *International Review of Administrative Sciences*, 28, No. 1, (1962).

(٥٩) *Ibid.*, pp. 9 - 15.

وقد تمثلت أعمال جماعة الإدارة المقارنة التي كان يرأسها «رجز» في النشرات التي صدرت عنها بصورة مباشرة أو غير مباشرة؛ حيث تم إصدار نشرة إخبارية دورية كوسيلة للاتصال بين جميع الأعضاء؛ كما تم إنجاز أكثر من مئة بحث؛ نشر معظمها بعد أن تمت مراجعتها بدعم هيئات مختلفة وخاصة Duke University Press التي نشرت سبعة مجلدات كاملة بالتعاون مع لجنة الإدارة المقارنة؛ وذلك في الفترة مابين عام ١٩٦٩م؛ وعام١٩٧٣م؛ ومن هذه الدراسات والأبحاث مجموعات حول التنمية السياسية والإدارية، ومجلدات حول إدارة التنمية في آسيا وأمريكا اللاتينية؛ والأبعاد الزمانية والمكانية في إدارة التنمية؛ وتحليل مقارن للسلطات التشريعية. وخلال الفترة مابين عام ١٩٦٥م وعام ١٩٧٤م كانت تصدر مجلة «ربع سنوية» للإدارة المقارنة من قبل (Sage Publication) بالتعاون مع جماعة الإدارة المقارنة (CAG) بالإضافة إلى العديد من المقالات التي كتبت في مجلات متخصصة صدرت في الولايات المتحدة أو خارجها.

وبالإضافة إلى هذا التطور على مستوى الأبحاث الميدانية والندوات العلمية كان هناك تطور آخر في الدراسات الجامعية التي ركزت على الإدارة المقارنة وإدارة التنمية في الولايات المتحدة؛ وقد أوضحت الدراسة الميدانية التي قامت بها لجنة الإدارة المقارنة عام ١٩٧٠م أن عدد المؤسسات التعليمية التي اهتمت بدراسة هذا الموضوع قد ازداد من مؤسسة واحدة في عام١٩٤٥م إلى مايزيد على ثلاثين مؤسسة عام١٩٧٠م. كما أوضحت هذه الدراسة أن هناك اختلافاً في النهج وفي أ سلوب التدريس. وقد عكست المناهج والنشرات المختلفة لكثير من الكليات ومعاهد الإدارة العامة المنتشرة في دول العالم - كنتيجة لبرامج المساعدات الفنية - الاهتمام المتزايد بهذا الموضوع؛ رغم أن هذه الجهود لم تكن متساوية كمّاً أو كيفاً[٦٠]

(٦٠) Ferrel Heady, *Comparative Public Administration*, pp. 16-17.

ومع هذا يمكن القول إن هذه الجهود وهذا التأثير للإدارة المقارنة لم يكن إلاَّ امتدادًا أو استمرارًا لما بدأ في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية؛ ذلك أن تصدير الخبرة الفنية والإدارية؛ ونقلها من الدول المتقدمة إلى الدول النامية من خلال برامج المساعدات الفنية - الثنائية والدولية - قد أثْرَتْ جماعة الإدارة العامة المقارنة بخبرة جيدة؛ وأغنتها بتفهم مواقف واتجاهات خبراء الإدارة العامة الذين شاركوا في إدارة مجهودات هذه البرامج في الخمسينيات والستينيات؛ إذ ساعد ذلك هذه الجماعة على فهم طبيعة التوصيات التي قدمتها برامج المساعدات الفنية؛ كما ساعد أيضاً على نمو وتشجيع الاتجاه التطبيقي التجريبي نحو الدراسات المقارنة للإدارة العامة؛ وتناول المشكلات الإدارية كحالات دراسية بشكل مقارن؛ وهذا هو جوهر الدراسة المقارنة للإدارةالعامة؛ وهو البحث عن حلول للمشكلات وتأصيل أوجه التشابه وأوجه الاختلاف بينها.

هذه هي أهم العوامل التي ساعدت على الاتجاه بدراسة الإدارة العامة إلى الاتجاه المقارن؛ ومع هذا فإن الإدارة المقارنة ظلت لمدة طويلة تعاني مشكلات كثيرة.

مشكلات دراسة الإدارة المقارنة

أشرنا من قبل إلى أن الإدارة المقارنة أصبحت منذ الخمسينيات أحد الميادين الرئيسة لدراسة الإدارة العامة؛ ومع هذا فإنها ظلت تعاني مشكلات كثيرة؛ سوف نتناولها بالبحث والدراسة . والواقع أن المشكلة الأساسية كانت هي مشكلة الوصول إلى أسلوب علمي للبحث أو تصميم نموذج للقياس والمقارنة يمكن الاعتماد على نتائجه . ذلك أن المادة التي جمعت من البحوث والدراسات المقارنة تبقى مع أهميتها مادة خام . وإلى أن يصمم أسلوب لدراستها؛ فهي تعدّ مسحًا عامًا يحتاج إلى البحث والاستقراء والاستنباط.

ولا يـزال الميـدان يـفتـقـر إلى وسـائل البـحث وأدوات الاسـتقراء والاسـتنبـاط والاستقصــاء والمقارنة والقياس. ومـنذ عام ١٩٥٢ م وجهود علـماء الإدارة تبذل ابتـغاء التوصـل إلى إقامة دراسـة مقارنة لـلإدارة العــامة ذات أســـلوب قيـاسي علمـي واضـح وسليـــم.

وقد عـقد مجلس بـحوث العـلوم الاجتـماعيـة مؤتمـرًا خاصًا بالـدراسات المقـارنة في العام ذاتـه (١٩٥٢م)، كان من نـتائجـه تكويـن لجنـة دائمة خـاصة بالدراسات المقارنة بـرئاسة والتر شارب (Walter Sharp)؛ أحد أسـاتـــذة الإدارة العــامة؛ وقد عمـلت هذه اللجــنة على تشـجيع البحـوث والدراسـات المـقارنة باتباع أسـلوب علمـــي دقيــق.

وفي عام ١٩٥٣م؛ كونت الجمعية الأمـريكية للإدارة العامة (ASPA) لجنة فرعية للإدارة المقـارنة مما أدى إلى عقد مؤتمر خاص بالإدارة المـقارنة كان من أهم نتائجه إبراز الحاجة الماسة إلى اتجاهات عـلمية موضوعية في دراسة الإدارة المقارنة والدعوة إلى تصميم أساليب بحث مقارنة يمكن الاعتماد عليها.

ومنذ ذلك الحـين ظهرت دراسات عديدة تحـاول تخطيط إطار لـلدراسات المقـارنة مما مهـد الطريـق للوصـول إلى نماذج موضـوعية لـلبحـث تهتم بـتصـميم أساليب علمية وطـرق دقيقة وواضحة - للبحث المقارن - وتتسـع لبحث وتحليل المتغيرات المختـلفة والعوامل الثقافية المحيطة بالبيئة موضع الدراسـة؛ ومن أمثلة هذه الـدراسات؛ دراسـة ماريـون لـيفـي(Marion Levy) عـن تـنظيـم المجتمـع عـام ١٩٥٢[٦١]؛ ودراسـة أبتـر[٦٢] عـن سـاحـل الـذهـب عــام ١٩٥٥م، ودراسـة ساتون(F.Sutton) الخاصة بتصميم نماذج عامة للمجتمعات عام ١٩٥٥م[٦٣].

---

(٦١) استخـدم «ماريون ليـفي» جميع المعلومات الموضـوعية التي تجمعت بأسـاليب علمـية عن المجتـمعات المختلفة في تصميم «نموذج» يستعمل في مقارنة المجتمعات.

(٦٢) تعرض أبتر لدراسة الإدارة العامة في ساحل الذهـب موضحـًا دور الإدارة في تطور هـذه المستعمرة إلى دولة مـستقـلة، وأثـر ذلك على الإدارة العامـة والنـظام الحكـومي، فقـدم بذلـك نموذجـًا - وأسـلوبًا للبحث- أمكن استعماله في دراسة بلاد أخرى أفريقية مشابهة لساحل الذهب.

(٦٣) قام ساتون بتصنيف المجتمعات إلى زراعية جداً .. وصناعية متقدمة، ولـكل نموذج من هذه المجتمعات خصائصه ومميزاتـه الاجتماعية والاقتصادية والثقـافية والحضارية والعقائدية .. التي تؤثر في الحكومة والإدارة وتتأثر بهما.

وفي عام١٩٥٦م؛ قدَّم والدو (Waldo) تقريراً لهيئة اليونسكو تناول فيه المشكلات المهمة لدراسة الإدارة المقارنة مبينًا نقاط الضعف في بحوث علماء الإدارة التي ظهرت في المدة السابقة على بحثه؛ والتي كان معظمها عبارة عن كتابات تقليدية وصفية تدور في إطار الثقافة الغربية؛ وبالتالي فقد كانت دراسات غير تحليلية وغير قادرة على تقديم أية حلول لمشكلات الدراسات المقارنة.

لقد كانت هذه الدراسات من نوع دراسة دولة بدولة (Country by Country Approach) ومن ثم فلم تتضمن أية معايير أو مفاهيم فنية قادرة على تجميع وتنظيم المعلومات والبيانات والحقائق التي توجِّه نظر الباحث إلى البحث عن الحلول الممكنة أو اقتراح البدائل المختلفة لمواجهة المشكلة التي يتناولها بالدراسة والمقارنة.

لقد تضمن التقرير الذي قدمه والدو (Waldo) لليونسكو الكثير من الصحة والحقيقة في ذلك الوقت؛ إذ إنه كان يأخذ على الدراسات المقارنة آنذاك :

١- إنها كانت في غالبية الأحوال مرتبطة ببيئة ثقافية معينة، أي إنها كانت تنصب على البلاد الغربية أو البلاد المتأثرة بثقافة الغرب.

٢- إنها كانت دراسات قانونية رسمية لاتتعدى دراسة الوثائق والقوانين الرسمية مع إهمال التنظيمات غير الرسمية، وتأثير العوامل الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والحضارية المختلفة على هذه التنظيمات.

٣- إنها كانت دراسات يغلب عليها الطابع الوصفي، ويندر بينها المحاولات التحليلية أو التفسيرية التي تهدف إلى الوصول إلى حلول.

٤- إنها أخفقت في أن تتعمق إلى الحقائق الوظيفية، واكتفت بالوقوف لدى الأسماء السطحية.

ولهذه الانتقادات التي قدمها (والدو) أهميتها ومدلولها؛ لأنه إذا وجدت منظمتان تحملان اسمًا واحدًا، فلا يجوز الافتراض بأنهما يؤديان الوظيفة نفسها

كل في مجتمعه، لمجرد أنهما تشابها في الاسم؛ بل يجب البحث في الحقيقة الوظيفية التي تؤديها هذه الهيئة أو تلك المنظمة في مجتمع ما، قبل أن نقرر أنها تتساوى مع الهيئة التي تحمل اسمها في مجتمع آخر.

وكذلك فإنه يمكن تصور وجود هيئتين تحملان اسمين مختلفين، ولكنهما في الحقيقة تؤديان الوظيفة نفسها كل في مجتمعه. مثل الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في جمهورية مصر العربية ومجلس الخدمة المدنية في لبنان. والواقع أنه بدون معرفة هذه الحقائق فإن الدراسة المقارنة وتقرير وجود شبه، أو وجود تباين، تعدّ مقارنات سطحية لاتفيد بل قد تضلل(٦٤).

ويأخذ والدو أيضًا على الدراسات المقارنة أنها لم تكن في الحقيقة مقارنة بمعنى أنها كانت غالبًا تقف عند حد وصف بلد معين، وفي بعض الأحوال انتقلت بالوصف من بلد إلى آخر دون أن يكون لديها مبادئ أو أساليب بحث معينة يمكن بها تحديد أوجه الشبه وأوجه الاختلاف، وخاصة في الأحوال القليلة التي خرجت بها عن نطاق البلدان الغربية.

وبغض النظر عما كانت تتعرض له الدراسات الإدارية المقارنة من نقد أو امتداح، فإنها قد أصبحت أحد الميادين الرئيسة لدراسة الإدارة العامة. وقد تأكدت أهميتها بعد أن ثبتت ذاتيتها وخصائصها وأصبحت حقلاً مستقلاً بذاته يدرس في كليات العلوم الإدارية ومعاهد الإدارة المختلفة. كذلك طرأت كثير من التغييرات المهمة على الصورة التي رسمها والدو، فخلال الستينيات دخلت الإدارة المقارنة مرحلة مهمة في تطورها وبدأت تأخذ طابعًا علميًا يتسم بالدقة والموضوعية.

ومع هذا فإن الإدارة المقارنة ظلت تعاني مشكلات كثيرة، نذكر منها :

(٦٤) عبدالكريم درويش وليلى تكلا، *أصول الإدارة العامة*، ص ص١٦٢-١٦٣.

١- العوامل الإيكولوچية

من أهم المشكلات التي تصادفها الدراسة المقارنة صعوبة فهم التقاليد والأحوال الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والحضارية والنظم الإدارية في البلاد المختلفة. هذه الصعوبة عبر عنها كثير من خبراء الأمم المتحدة في الإدارة عند دراستهم لأنظمة إدارية خارج بلادهم.

٢- الأسلــــوب

كذلك فإن عدم التوصل إلى أسلوب قياسي علمي واضح سليم هو أشد ما يواجه الدراسات المقارنة من صعوبات.

٣- الموضــوعيـــة

إن عدم موضوعية الباحث احتمال قائم حين يكتب عن أوضاع معينة في بلاده، حيث يلاحظ إحجام كثير من العاملين بحكومات الدول المختلفة عن نقد أنظمتهم في التقارير التي يقدمونها إلى المؤتمرات الدولية.

٤- تداخل المتغيرات وسرعة تفاعلها

يعدّ تداخل المتغيرات التي ينصب عليها البحث المقارن -مثل العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعيةوالعقائدية والثقافية والحضارية - وتفاعلها معًا مع سرعة تغيرها إحدى مشكلات الدراسة المقارنة. فهي تحول لدرجة كبيرة دون الخروج بقواعد عامة أو أنماط ثابتة نسبيًا بحيث يمكن تأصيل أوجه التشابه وأوجه الخلاف، وتحديد ما يترتب على ذلك من نتائج تتعلق بالمشكلة الإدارية مناط المقارنة.

٥- عدم وضــوح الرؤيـــة والهــدف

لاشك أن مشكلات الدراسة المقارنة للإدارة العامة على النحو الذي أوضحناه تمثل في ذاتها قيدًا على الحد المعقول من أهداف الدراسة المقارنة، إذ يجب أن يكون الهدف واضحًا تمامًا، فالهدف هو الذي يحدد موضوع البحث

ومنهجه والطريق إليه والأدوات المستعملة فيه ثم باقي جوانب المشكلة موضوع الدراسة.

٦- عدم توافر الحقائق والمعلومات والبيانات

تبدو هذه المشكلة أكثر وضوحًا بالدول النامية، ذلك أنه بدون توافر بيانات صادقة وإحصاءات دقيقة ومنظمة تتعثر البحوث والدراسات العلمية التي يمكن اتخاذها أساسًا للمقارنة، والتي إن تمت فإن نتائجها لايمكن الوثوق بها.

إن مشكلة جمع المعلومات للبحث مشكلة خطيرة تتفاقم مع حجم المعلومات وتوافرها من عدة دول، وهذا شيء معروف، إلا أن ضخامة هذه المعلومات لاتعني إمكان مقارنتها، وحتمية الوثوق بها، ولهذا يؤكد البعض على أهمية إيجاد استراتيجيات جديدة لجمع المعلومات والمحافظة عليها(٦٥).

ذلك أنه بقدر الحصول على عدد كبير من الحقائق المتعلقة بالمشكلة أو بالمشكلات موضوع المقارنة، فإنه يتحدد القدر المتيقن من الحصول على نتائج وحلول سليمة أو غير سليمة من خلال الدراسة المقارنة، ومن ثم فإن هناك تناسبًا طرديًا بين القدر الممكن الحصول عليه من الحقائق وبين القدر الممكن التوصل إليه من نتائج.

وأخيرًا يجب على الباحث «مراعاة استعمال مضمون واحد للمفاهيم خاصة عند تغير البيئة الثقافية، وذلك أن الحقائق وإطار البحث متداخلان ومتجانسان، وليس منفصلان أو متعارضان».

ومن جهة أخرى فإن الهدف من الدراسة المقارنة يجب أن يكون واضحًا تمامًا حيث يتوقف عليه قدرة الباحث في اختيار الحقائق والمعلومات التي تمكنه من عقد دراسته المقارنة.

---

(٦٥) Lee Sigelman, "In Search of Comparative Administration", *Public Administration Review*, 36, No. 6, (1976), p. 623.

مما سبق يتضح أن طرق البحث، وتوافر الحقائق والمعلومات، هما الخطوة الأولى لنجاح الدراسات العلمية، وهما في الوقت نفسه أصعب مايواجه الدراسات المقارنة من مشكلات.

ومما لاشك فيه أن لكل باحث حرية بناء أو اعتناق مايشاء من طرق البحث وفق فلسفته وبيئته الثقافية والأهداف التي يسعى لتحقيقها، بيد أن كل ذلك مقيد بضرورة ولزومية تحقيق إثبات الفائدة التحليلية المجردة التي يمكن من خلالها التعرف على أوجه الخلاف وأوجه التشابه حين التصدي لدراسة مشكلة إدارية دراسة مقارنة، وذلك بعد تأصيل كامل للمشكلة موضوع المقارنة.

ومع ذلك، فإن كل التطورات المعاصرة والتنمية المستمرة في النظام الدراسي للإدارة العامة والجهود التي بذلت منذ بداية الخمسينيات وحتى نهاية السبعينيات - ابتغاء التوصل إلى إقامة دراسة مقارنة للإدارة العامة - قد اتسمت كلها بالاتجاهات الحديثة التي سادت حقل العلوم الاجتماعية، وبالمعاني التي حملتها أوجه النقد والاعتراضات ونقاط الضعف التي واجهت الدراسات المقارنة.

لقد حدث خلال السبعينيات تغييرات مهمة ومباشرة في مجال الدراسات المقارنة، فقد انقطع الدعم المادي الذي كانت تقدمه مؤسسة فورد لجماعة الإدارة المقارنة، دون أن يتم إيجاد بديل يعوض مبلغ الدعم الذي توافر في الستينيات، وحتى خلال هذه السنوات رفضت طلبات لبعض أعضاء جماعة الإدارة المقارنة للحصول على الدعم المادي لبعض الدراسات الميدانية في الدول النامية على أسس سليمة ومخططة، وحتى مجلة الإدارة المقارنة (The Journal of Comparative Administration) التي كانت تعدّ أحد الوسائل المهمة والرئيسة لنشر الأبحاث العلمية توقفت هي الأخرى عن الصدور في عام ١٩٧٤م، أي بعد حوالي خمس سنوات فقط من إصدارها. ورغم صدورها تحت اسم جديد هو (الإدارة والمجتمع Administration and Society) فقد برهن ذلك على تشتت التركيز، وانعدام الضمانات بأن الإطار أو المجال الواسع سوف يؤدي إلى النجاح، ورغم أن نشرات

(مطبعة جامعة ديوك Duke University Press) قد استمر إصدارها حتى عام ١٩٧٣م إلا أن ذلك كان إنتاجًا قديمًا يعود لسنوات خلت. وقد برهنت التقارير الواردة من الجامعات على انخفاض اهتمام الطلاب بموضوع الإدارة المقارنة، وكذلك انخفاض عدد «رسائل» الدكتوراه التي كتبت في هذا الموضوع.

ولعل الدليل على انخفاض الاهتمام بالدراسات المقارنة يكمن في حل جماعة الإدارة المقارنة (CAG) في عام ١٩٧٣م واندماجها مع اللجنة الدولية المنبثقة عن الجماعة الأمريكية للإدارة المقارنة، وإن بقيت العضوية نفسها، وبقيت النشاطات نفسها، مثل المشاركة في الاجتماعات المتخصصة، وإصدار النشرات الإعلامية، وتوزيع أوراق البحوث الموسمية، ولكن على نطاق ضيق.

وقد صاحبت مؤشرات انخفاض الأهمية هذه مجموعة من المقالات الناقدة لحركة الإدارة المقارنة، قدمت على شكل أوراق بحث للجمعيات المتخصصة، وقد تم نشرها آنذاك، ومصدر أهمية هذه المقالات لايكمن في كونها إشارات إلى العيوب ونقاط الضعف في الدراسات المقارنة ولكن لـمَا جاء فيها من تقديرات وتوقعات لم تكن معظمها في صالح حركة الإدارة المقارنة! بل إن آراء النقاد الذين أشرفوا على تقويم النتائج مثلهم مثل كتّاب الإدارة المقارنة لايتفقون على ماهو الخطأ، ولا على ماذا يجب عمله في هذا الصدد ..! ومع ذلك فقد كانت هناك شكاوى عديدة يسهل تحديدها، وقد كانت الشكوى التي تتردد دائمًا هي: أنه قد مضى وقت كاف على الإدارة المقارنة دون أن تؤسس نفسها كموضوع دراسي وافي التحليل، سليم الأسلوب، واضح الحدود والأبعاد...، وعلى الرغم من الرغبة في الوصول إلى نظرية .. فلم يحصل هناك اتفاق يسمح بإعطاء مزيد من الاهتمام بالدراسات العلمية التحليلية، ومحاولة فحص صحة النظريات في الإدارة العامة في الدول الأخرى[٦٦].

لقد تساءل كيث هندرسون (Keith Henderson)[٦٧] عام ١٩٦٩م حول مشكلة «الهوية» في الدراسات المقارنة، ماهو الشيء الذي لايدخل في مجال

(٦٦) Ferrel Heady, *Public Administration: A Comparative Study*, op. cit. p. 23.

(٦٧) Keith Henderson, "Comparative Public Administration: The Identity Crisis", *Journal of Comparative Administration*, No.1 (May, 1969), p. 75.

الدراسات المقارنة للإدارة العامة؟ مشيراً بذلك لتنوع العناوين في نشرات ومطبوعات جماعة الإدارة المقارنة .. مثل موضوعات الدول النامية .. والنظام السياسي .. لدرجة يصعب معها معرفة الموضوع الرئيس أو معرفة أي شيء يتميز بأنه إداري، ويظهر أن هناك اهتمامات سياسية واقتصادية واجتماعية وتاريخية من بين الاهتمامات الأخرى لها صلة بالدراسات المقارنة.

وقام لي سيجلمان (Lee Sigleman) بتحليل لمحتوى نشرات مجلة الإدارة المقارنة الناطقة بلسان «جماعة الإدارة المقارنة» ووجـد أنه ليس هناك موضوع واحد أو مجموعة من القضايا تمثل الموضوع المشترك في هذه النشرات، فقد وجد أن مانسبته ١٤,٦٪ من المقالات تعالج موضوع إدارة سياسية (Political Administration) .. يليها مقالات تتعلق بمفاهيم البيروقراطية (Bureaucracy) .. وبناء المؤسسات .. (Institution Building) والوصف الهيكلي للتنظيمات في مختلف البيئات .. ودراسات تتعلق بالسلوك البيروقراطي والقيم البيروقراطية. أما الجزء الآخر من الدراسات الذي يشكل ما نسبته ٢٢٪ فيشمل المواضيع الأخرى مثل نماذج شبكات الاتصال واستعمالها في العلوم الاجتماعية (Communication Models for Social Science) والوقت (Time)، ومكاتب «الأمبودسمان» (The Ombudsman) والقانون (Law)، وطبيعة العملية السياسية (The Nature of Political Process) والائتلافات الحزبية (Party Coalations) والمثاليات فيما يتعلق ببديل البيروقراطية (Anti Bureaucratic Utopia). وهذا التنوع في الموضوعات طبقاً لما يراه لي سيجلمان (Lee Sigliman) يدل على أن طلاب الإدارة لم يحصروا ولم يحددوا نطاق اهتمامهم بشكل مجموعة عن الأسئلة والموضوعات القابلة الحصر والمعالجة، وأن جزءاً كبيراً من نشاطاتهم - على حد تعبيره - كان يستخدم في التحضير للمراحل الأولية، مثل مناقشة القضايا الفلسفية، ومناقشة حدود حقل الدراسات المقارنة، ووصف الظروف التي تستعمل فيها المفاهيم(٦٨).

(٦٨) Lee Sigelman, "*In Search of Comparative Administration*", p. 622.

ولقد أشار الدكتور جميل جريسات (Jamil E. Jreisat) حين كنا نناقش مشكلات الدراسات المقارنة(٦٩) إلى غياب المفاهيم التكاملية والنقاط المركزية من التحليل والبحوث المقارنة مما يمثل مشكلة خطيرة، وقد ظهر ذلك جليًا في كتابات «جماعة الإدارة المقارنة» التي تبدو وكأنها تعالج أمورًا غير مترابطة، وقد لاحظ جريسات تعدد أسباب التطور في الدراسات المقارنة، من دراسات قاصرة على بلد معين إلى دراسات مقارنة، واختلاف الخلفيات والاهتمامات للعلماء والخبراء الذين جاءوا من حقول مختلفة، وغياب المحور المحدد الذي يساعد العلماء والدارسين على تمييز الظاهرة الإدارية إن وجدت، واستخلاص الجوانب المهمة من غير المهمة منها.

ولقد أكد جريسات على «أن الدراسات المقارنة التي تناولت أكثر من بلد واحد كانت الاستثناء، وليست القاعدة، إذ مانسبته حوالي ٧٠٪ منها تركزت على الإدارة أو جزء منها في بلد معين، وأن حوالي ١٥٪ أجرت المقارنة بين دولتين، وأن ١٥٪ فقط تناولت المقارنة على نطاق أكثر اتساعًا، ومع هذا فقد ركزت الدراسات المقارنة على الدول النامية والمشكلات التي تعاني منها، وقد أدى هذا إلى تقديم القليل مما فيه فائدة نظرية أو عملية من البيئات الغربية وخاصة البيئة الأمريكية».

ويرى جريسات من جهة أن الدراسات المقارنة على مستوى التنظيمات لم تطبق إلا نادرًا بعكس الدراسات للتنظيمات الرسمية داخل البلد الواحد مثل الولايات المتحدة ذات الهيئات المستقرة التي تقدمت ووصلت إلى مستوى رفيع. ويلاحظ أن بعض المحاولات التي بذلت نحو نظرية التنظيم المقارن لم تمثل جهودًا جدية نحو الدراسة المقارنة، ولم تهتم بشكل حقيقي بأنماط التفاعلات الإنسانية الممكنة التي يمكن أن توجد خارج حدود الأنماط السلوكية الغربية.

ولقد كانت إدارة التنمية هي الأخرى هدفًا للنقد، فقد انتقد البعض جماعة الإدارة المقارنة «لاستعارتها هذا المفهوم في البداية وتشويهه في النهاية»

(٦٩) في حديث له في إحدى حلقات المناقشة بكلية العلوم الإدارية، جامعة الملك سعود، في شهر ربيع الأول من عام ١٤٠١هـ، حيث كان يعمل أستاذًا زائرًا بقسم الإدارة العامة، خلال ذلك العام.

ويفسر جونز (Garth Jones)[٧٠] سر التغير في استعمال جماعة الإدارة المقارنة CAG لمفهوم إدارة التنمية (Development Administration) بدلاً من مفهوم الإدارة المقارنة (Comparative Public Administration) كوسيلة للحصول على المخصصات والاعتمادات المالية اللازمة للأبحاث. فعن طريق تغيير الاسم من إدارة مقارنة إلى إدارة التنمية، استطاعت جماعة الإدارة المقارنة إقناع مؤسسة فورد بتمويل مشروع إدارة التنمية. وحين يمعن النظر في المعلومات الشخصية عن كُتّاب جماعة الإدارة المقارنة، ينتهي بتصنيف معظمهم في فئة الأكاديميين، وعدد قليل منهم فقط أصحاب الخبرات الإدارية أو الحكومية الواسعة. ومع ذلك فهو يرى أن هذه الكتابات يمكن أن تصنف تحت عنوان السياسة المقارنة أكثر من الإدارة المقارنة، وأنها لم تقدم سوى القليل لمن يبحث عن الفائدة العملية كإصلاح نظام محاسبي قديم، أو تعميم برنامج إداري ديناميكي بمنهجية حديثة، أو تحسين التخطيط القومي، أو تنظيم برنامج جديد للتخطيط العائلي وإدارته، أو كيف يمكن تصميم برنامج جديد للري !؟

وباختصار، فإن جونز يتهم جماعة الإدارة المقارنة بأنها تبنت مفهوم إدارة التنمية لفائدتها الخاصة دون أن تقدم شيئًا حقيقيًا، ودون أن تشارك في حل مشكلات إدارة التنمية، ويرى أن جماعة الإدارة المقارنة قد بقيت في برج عاجي بعيدًا عن ميدان العمل[٧١].

ويعترف رجز (Fred Riggs) في نشرة إعلامية صدرت عام ١٩٧٠م بأن جماعة الإدارة المقارنة قد أصبغت على نفسها فعلاً صبغة من يعيش في برج عاجي (Ivory tower image) مما أدى إلى فشلها في أن تكون جسرًا يعبر الحدود بين الحياة الأكاديمية والعملية. ويرى آخرون أن أعضاء حركة الإدارة المقارنة قد عقدوا المؤتمرات، وكتبوا المقالات، وصمموا النظريات، ووضعوا النماذج ..

---

(٧٠) Ferrel Heady, *Comparative Public Adminstration.*, p. 27.

(٧١) للمزيد من المعلومات في هذا الصدد؛ انظر: Ferrel Heady, *Public Administration : A Corporative Perspective*, 3rd ed. (New York: Marcell Dekker, Inc. 1984).
ترجمة وإعداد: محمد قاسم القريوتي، (عمان: دار المستقبل للنشر والتوزيع، ١٩٨٩م)، ص ص ٣٧-٤٨.

ولكن المشتغلين بالمهنة والممارسين لها لم يشعروا بهم، كما أن الإدارة في الدول النامية لم تتأثر بذلك مباشرة، وأكثر من ذلك كله أن التجربة التي مرت بها الدول النامية في نقل هذه النظريات والنماذج لم تكن ناجحة، لأنه لم تكن هناك محاولات جادة لإعادة النظر بصورة دورية في مدى صلاحية هذه النظريات والنماذج الغربية.

وعلى الرغم من أنه لم يكن هناك اقتراحات جذرية لتحسين الدراسات المقارنة، والقضاء على المشكلات والعقبات التي تواجه الدراسات المقارنة .. إلا أن عدداً من المقترحات المهمة، التي كان من الممكن أن تفيد في هذا الصدد، قد أشار إليها عدد من الباحثين، وتتعلق معظم هذه الاقتراحات بمنهجية البحث، وبنوع المعلومات والحقائق الواجب جمعها، وبالموضوعات التي يجب أن تدرس، وضرورة العمل على استنباط نظرية مقارنة مناسبة تتجه فيها الإدارة العامة نحو العمل الميداني ونحو التنمية ونحو التغيير وحل المشكلات.

ومن التوصيات المهمة التي نادى بها نفر آخر من الباحثين ضرورة القيام بعملية متابعة، أو إعادة عمل لمشروعات البحث القديمة التي تم إنجازها، وقد اقترح بعض المختصين إعادة التقويم ليشمل أهداف الدراسات في الإدارة المقارنة بما فيها الأهداف التي تحظى بموافقة الكثيرين من البحاث والدارسين مثل الوصول إلى إمكان التنبؤ العلمي، والوصول بالحقل إلى درجة الموضوع المستقل.

الوجه الحديث للإدارة العامة المقارنة

لاشك أن الدراسة المقارنة للإدارة العامة قد اكتسبت أهمية وَجدِّية منذ بداية الخمسينيات، فلقد زاد العلماء والبحّاث من جهودهم العلمية في هذا الميدان، كما زاد اهتمامهم بالبحث عن حلول أكثر فاعلية وإدراكًا للمشكلات العديدة موضوع الدراسة المقارنة. وقد استلزم ذلك بطبيعة الحال وبالضرورة إقامة مناهج وأدوات للبحث تمكن من تحقيق الأهداف التي تبتغيها الدراسة المقارنة لنظامها الدراسي، ومحاولة الوصول إلى حلول ملائمة للمشكلات والصعوبات التي تثيرها مناهج البحث المقترحة، والتغلب على العقبات التي قد تحول دون

التوصل إلى تجميع الحقائق والبيانات والمعلومات عن المشكلات موضوع الدراسة المقارنة.

ومن خلال الجهود العلمية التي قدمها علماء الإدارة العامة منذ الستينيات نستطيع أن نؤصل معالم الوجه الحديث للدراسة المقارنة للإدارة العامة بما يعني ذلك من تحديد لأهم العوامل المؤثرة في هذه الدراسة، والمتغيرات التي تحملها(٧٢).

فلقد كان لظهور أكثر من نصف دول العالم دور مؤثر ومهم للغاية في المدة الزمنية التي نحاول من خلالها تحديد المؤثرات المهمة في الدراسة المقارنة للإدارة العامة، والتي تكوّن الوجه الحديث الذي نحن بصدد الحديث عنه. هذا الدور المؤثر والمهم للدول الحديثة المولد يتمثل بصورة أصلية في توجيه الجهد العلمي إلى الدراسة المقارنة للمشكلات الإدارية في نظم هذه الدول، وهي بطبيعتها مختلفة تمامًا عن مشكلات الإدارة العامة في الدول المتقدمة. فكان من المنطقي ضرورة التوصل إلى أسلوب تتم بموجبه المقارنة، وكذلك التوصل إلى طرق للبحث وأدوات له تمكن من عملية الدراسة المقارنة للنّظم الإدارية ومشكلاتها في الدول حديثة المولد أو النامية.

إذن لايجب أن نقف في الدراسة المقارنة للإدارة العامة عند حد النظم الإدارية للدول المتقدمة أو الدول الكبرى، وإنما يجب أن تمتد الدراسة المقارنة إلى الدول حديثة المولد أو الدول النامية. وقد أعطى هذا العامل بدوره أهمية شديدة لدور البيئة أو المحيط أكثر من ذي قبل. كما ترتب على ذلك ظهور العديد من المفاهيم التي يتميز بها أيضًا الوجه الحديث للإدارة العامة المقارنة مثل مفاهيم «إيكولوجية الإدارة» و«إدارة التنمية» و «إدارة المؤسسات» و «السياسات الإدارية» وغير ذلك من المفاهيم.

وهذه هي معالم الوجه الحديث للدراسة المقارنة للإدارة العامة نجملها فيما يلي :

١- زيادة الدور المؤثر للبيئة المحيطة

هناك اتفاق بين علماء الإدارة العامة، على التسليم بالدور المؤثر للبيئة المحيطة

(٧٢) إبراهيم درويش، *الإدارة العامة: نحو اتجاه مقارن*، ص ص٧٠-٩٠.

التي نشأت فيها الإدارة ونمت؛ بل وعلى تطور هذا الدور وازدياد تأثيره على أساس أنه يتضمن العوامل والمتغيرات المختلفة التي تشكل المناخ الذي تعمل فيه الإدارة العامة.

وتمتد البيئة المحيطة دومًا لتضم كل العمليات والمؤثرات الإنسانية الإدارية، والتي تؤدي بدورها دورًا مهمًا في بناء اتجاهات الإدارة العامة وتغيير هذه الاتجاهات، وفي إعطاء مفاهيم جديدة ومتطورة باستمرار لمختلف الوظائف القيادية للإدارة العامة المتمثلة أساسًا في السلطة والقيادة، وعملية صنع القرار والتخطيط.

ويستعمل معظم الكتاب مفهوم الإيكولوچية (Ecology) بدلاً من البيئة المحيطة، إذ إن مفهوم الإيكولوچية ليس باصطلاح جديد في أدب الإدارة، وإنما هو اصطلاح قديم، يعني العلم أو الاتجاه الذي يهتم بدراسة البيئة المحيطة. ويعني ذلك أن الإدارة العامة يجب أن تخلق المناخ الملائم لربط وتنسيق وتوظيف الأجهزة والقوى المختلفة لتحقيق الهدف الذي تسعى إليه.

ويذهب ديموك (Dimock) إلى القول: «إن البيئة المحيطة تتعلق أساسًا بالأدوار المختلفة المتداخلة التي تؤديها المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية، وكذلك بكيفية إحداث توازن بين البيئة المحيطة وبين الكائنات الحية ابتغاء الحفاظ على الحياة وتحقيق الأهداف. وفي نظره أيضًا أن الحد الأدنى لدور البيئة المحيطة إنما يتمثل في تحديد علاقة السبب بالتأثير إضافة إلى أنها أداة لرؤية الأشياء واضحة بشكل عام ومجمل. ولقد قدم ديموك تحليلاً شيقًا لعلاقة الطبيعة بالبيئة وموقف ودور الإنسان في ذلك بوصفه كائنًا اجتماعيًا يحتاج إلى التعاون ويسعى إليه، وعلاقة كل ذلك بالجماعة الإنسانية التي يعيش بينها»[٧٣].

«إن مفهوم البيئة المحيطة يساعد على تفهم وتحليل الدور المؤثر للإدارة العامة في عصر التقنية في الدول المتقدمة. وفي عصر التنمية الشاملة في الدول النامية ولهذا جاز القول إننا نعيش في عصر التطورات الإدارية وفي ظل دولة الإدارة.

(٧٣) Marshall Dimock, and Gladys Dimock, *Public Administration*, p. 45.

إذن فمفهوم البيئة المحيطة يعبر عن مضمون العلاقة المعقدة والأدوار المتبادلة بينها وبين الإدارة، وبينها وبين الإنسان والتقانة والتنمية.

وهناك أسباب قد تؤكد على زيادة دور البيئة المحيطة كمؤثر في الإدارة، وهذه الأسباب هي:

أولاً : الاعتراف المتزايد بما هو كائن من اعتماد متبادل بين العناصر المادية والعناصر الإنسانية في المجتمع ووجود علاقة مؤثرة بينهما، كما هو مشاهد في النشاطات المختلفة التي تقوم بها الإدارة العامة.

ثانيًا : إن الإنسان حينما يقوم بالتخطيط لعمل ما، فإنه يجب عليه ابتداء أن يبدأ بالأسس المادية وهذا هو شأن الإدارة. فحين تقوم الإدارة بوظيفة التخطيط، فإنها بالضرورة تنظر إلى جوانب العناصر المادية، والتي تقع في إطارالبيئة المحيطة، وهذه القاعدة تصدق على أنشطة الإدارة العامة المختلفة أيًا كان الهدف منها.

ثالثًا : إنه إذا ما أغفلت عناصر ومتغيرات البيئة المحيطة، فإن عمل الإدارة يقي دائمًا معلقًا وتحت الاختبار والنظر.

وكما تؤكد هذه الأسباب وغيرها على زيادة الدور المؤثر للبيئة المحيطة في الإدارة، فإنها تؤكد عل ذلك التأثر والتأثير المتبادل بين الإدارة والبيئة المحيطة، وهذا هو جوهر أحد معالم الوجه الحديث الذي يجب التأكيد عليه وأخذه في الحسبان في البناء الدراسي للإدارة العامة المقارنة.

٢- تطور دور الإدارة : إدارة التنمية

من الملامح الحديثة للدراسة المقارنة العامة: التغيير الجذري في دور الإدارة منذ الخمسينيات، وهو مايمثل تطور مضمون هذا الدور، ويجسد تطور دور الإدارة: المضمون الحديث لوظيفة الدولة في مختلف المجتمعات المتقدمة والنامية.

ففي الدول المتقدمة ازداد تدخل الدولة بصرف النظر عن نظامها الاقتصادي والنظرية السياسية السائدة، والتي تحكم إطار وظيفة الدولة، فقد كان للتقدم التقني الهائل في هذه الدول آثار بعيدة المدى على واقع إطار وظيفة الدولة

فيها، ومن ثم على دور الإدارة العامة، إذ أدت التقانة الحديثة لإقامة إدارات عامة ما كان يمكن تصورها مثل مركز مانهاتن الهندسي (The Manhatan Engineering Centre) وإدارة قاعدة كيب كيندي بالولايات المتحدة. وغيرها في دول غرب أوربا واليابان.

وبالإضافة إلى إدارات الفضاء وأبحاث القمر، فليس على الدولة الآن أن تفعل ماتشاء، وإنما تفعل مايجب أن يكون. كما أصبح من المستحيل تحديد وظيفة الدولة مسبقاً بموجب مذهب أو اتجاه معين، وإنما تتحدد هذه الوظيفة تبعاً للتطورات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية التي لاتقف عند حد في عالم اليوم. ومن هنا أدت هذه العوامل مجتمعة إلى اتساع نطاق العمل الحكومي وامتداد نشاط الدولة إلى المجالات كافة لتنظيم النشاط الاقتصادي وتوجيهه، وتحقيق العدالة الاجتماعية، وذلك بقصد توفير الخدمات الضرورية للمواطنين وتحقيق رفاههم ورخائهم في شتى المجالات. وقد فرض ذلك على الإدارة أن تكون قوية ومتقدمة حتى تستطيع أن تحقق أكبر قدر من الخدمات لجميع المواطنين على السواء، وأن تنطلق نحو التنمية في كفاية وسرعة وإتقان واقتصاد.

إن أوضاع الدول حديثة المولد قد استوجبت حتمية تدخل الدولة، إذ برزت هذه الدول إلى الوجود تحمل معها أثقالاً من التخلف الرهيب نتيجة ماتعانيه من مشكلات اقتصادية واجتماعية وسياسية وإدارية.

وقد وجدت هذه الدول أنها تقاسي عمق مشكلاتها الاجتماعية والثقافية والنفسية المتعددة، وأنها تواجه ظروفاً صعبة ليس لها إلا التنمية الشاملة، فلم تر بديلاً من تدخل الدولة وإلى أقصى حد ممكن كي تنهض بوظيفة التنمية والقضاء على التخلف في صوره المختلفة. وقد أدى هذا إلى التوسع في الإدارة العامة، وإلى تعقد تركيبها وفق المهام المتعددة الملقاة على عاتقها حتى تتمكن من الوفاء بها.

ويعني ذلك أن تطور مفهوم دور الإدارة في الدول النامية قد انعكس على بنائها نفسه، وعلى تطور هذا الدور الحديث الذي تعدى دور التنفيذ إلى دور بناء

السياسات وصنع القرارات. ومن هنا قامت دراسات متطورة ومتخصصة للإدارة العامة، مثل الإدارة العامة في الدول النامية وإدارة التنمية.

ويعدّ هذا التطور أحد ملامح الوجه الحديث للدراسات المقارنة للإدارة العامة، حيث تناولت الجهود العلمية دراسة المشكلات الإدارية في تحقيق التنمية دراسة مقارنة، وكحالات دراسية، وكذلك دراسة الظواهر الإدارية للتنمية الاقتصادية بشكل مقارن.

ولعلّ أهم هذه الجهود العلمية هي الدراسات التي قدمتها جماعة الإدارة المقارنة (CAG) عن إدارة التنمية، والتي بلغت حوالي المئة بحث وتقرير معظمها حالات دراسية عن الدول النامية، وقد تم طبعها جميعاً في الفترة مابين عام ١٩٦٩ وعام ١٩٧٣م[٧٤].

ولقد كان لأعضاء جماعة الإدارة المقارنة (Comparative Administrative Group) ومنهم فريد رجز[٧٥]، ووليم سيفين، وجيمس هيفي، وفيليب كرونتبرج، ووالاس ساير وغيرهم من الخبراء فضل استحداث هذا المجال من مجالات الإدارة، ولقد استطاعت جماعة الإدارة المقارنة (CAG) أن تقنع مؤسسة فورد بتمويل دراسات وبحوث إدارة التنمية. ومنذ الستينيات بدأ مصطلح إدارة التنمية يستعمل عنواناً لكثير من الكتب والمقالات والتقارير والبحوث الميدانية ذات الاتجاه المقارن، وكان كل بحث أو تقرير يحمل في عنوانه اصطلاح تنمية أو تنموية .. !

---

(٧٤) من هذه الدراسات :

Fred, Riggs, *The Comparison of Whole Political Systems* 1967, and *Administration in Developing Countries* 1969; James Heaphy and Philip Kronenberg, *Toward Theory Building in Comparative Public Administration: A Functional Approach,* 1966; and Wallace Sayre (ed.), *Comparative Politics and Comparative Administration.*1966

(٧٥) يقرر فريد رجز (F. Riggs) أن بداية اهتمامه بإدارة التنمية كانت في عام ١٩٥٦م حين اطلع على تقارير البنك الدولي عن عملياته في بعض الدول النامية، وقد لاحظ من خلال هذه التقارير أهمية دور الإدارة في عملية التنمية (في مقابلة معه بمعهد الإدارة العامة بالرياض، حين شارك في ندوة «أهمية *الإدارة للتنمية في المملكة العربية السعودية*» ٢٥-٢٨ مارس ١٩٧٨م).

وعلى الرغم من شيوع استعماله، إلا أن إدارة التنمية تقدمت بخطى بطيئة فيما يتعلق بتحديد ماهيتها، فقد ذكر رجز (Riggs) في مقدمة كتابه «حدود إدارة التنمية»(٧٦) أنه ليس هناك إجابة واضحة للسؤال: كيف تختلف إدارة التنمية عن الإدارة المقارنة، أو عن الإدارة العامة بشكل عام؟ وقد حدد رجز (Riggs) جانبين في هذا الموضوع: إدارة التنمية وتنمية الإدارة. وبالمعنى الأول: فإن إدارة التنمية تشير إلى البرامج التنموية وإلى الأساليب التي تستعملها التنظيمات الكبيرة لتنفيذ السياسات العامة، وكذلك وضع الخطط التي تهدف لتحقيق الأهداف التنموية(٧٧)، أما المعنى الثاني : فيشمل تقوية القدرات الإدارية كوسيلة لتحسين إمكانات النجاح في تنفيذ البرامج التنموية(٧٨). وقد شملت الكتابات في موضوع التنمية كلا الجانبين، ولم تنحصر في جانب واحد منهما، لذا فقد اختلط مفهوم إدارة التنمية بمفهوم الإدارة المقارنة، ولم يعد التمييز بينهما سهلاً(٧٩)، وكان هذا كله تأكيداً للثقة في إمكان التدخل الإيجابي في عمليات الإصلاح الاجتماعي التي مر بها معظم الذين تقترن أسماؤهم بحركة الإدارة المقارنة.

إن إدارة التنمية ليست مفهوماً معقداً أو جديداً إلا أنها مع ذلك تصادف بعض اللبس وعدم التحديد. ولعل في مقدمة الأسباب التي تدعو لذلك اتجاه الكثيرين إلى التفكير في أن إدارة التنمية تعني إدارة المنظمات الاقتصادية الجديدة التي صاحبت حركة التغيير الاجتماعي السريع، والمسؤولة عن التنمية الاقتصادية في المجتمع.

(٧٦) Fred Riggs, *Frontiers of Development Administration*, (Durham, N.C.: Duke University Press, 1971).

(٧٧) *Ibid.*, p. 6

(٧٨) *Ibid.* p. 7

(٧٩) يرى البعض أنه بعد أن كثر الهجوم على الإدارة المقارنة .. اتجهت الأنظار للبحث عن بديل أكثر جاذبية وأكثر تناسباً للدول النامية فوقع الاختيار على "إدارة التنمية" والتي تعتبر بديلاً وتوأماً للإدارة العامة المقارنة؛ ويرى البعض الآخر أن التحول من الإدارة المقارنة إلى إدارة التنمية كان ضرورة دعت إليها الحاجة إلى الدعم المادي لمؤسسة فورد والتي كانت تعد - آنذاك - من أكثر المؤسسات إسهاماً في تبني وتنفيذ مشروعات التنمية العالمية.

فضل الله علي فضل الله، *إدارة التنمية: منظور جديد لمفهوم التحديث*، (دبي: المطبعة العصرية، ١٩٨٤م)، ص ص ١١٠-١١١.

والحقيقة أن هذا المفهوم في إدارة التنمية مفهوم قاصر ومحدود. فإدارة التنمية تختص بكل أوجه النشاط التي تسهم في تغيير وتطوير واقع المجتمعات النامية، سواء كانت سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية أو ثقافية؛ وهذا هو المفهوم الحضاري الشامل للتنمية. والتنمية في إطار هذا المفهوم تعني الجهود الموجهة لإحداث التغيير وتحقيق النهضة الشاملة. وهي عملية يتم بموجبها الانتقال من وضع متخلف إلى وضع متقدم. وكذلك فهي عملية مركبة لايشكل الوضع الاقتصادي سوى جانبًا واحدًا من جوانبها.

وبناء على ماتقدم، فإن إدارة التنمية تعني إدارة التغيير، أو بمعنى أكثر تحديدًا إدارة كافة أوجه النشاط والخدمات والإنتاج وغير ذلك من المنظمات التي تسهم بصورة أو أخرى في عمليات التنمية القومية الشاملة بجوانبها السياسية والاجتماعية والاقتصادية. وهي بذلك ترتبط ارتباطًا منطقيًا ووظيفيًا بالتخطيط القومي الشامل. ذلك أن التخطيط القومي الشامل وإدارة التنمية إنما يهدفان إلى إحداث التغيير في صوره المختلفة، الأول عن طريق النظرة المستقبلة والتنبؤ ووضع الخطط، والثانية عن طريق ترجمة هذه الخطط إلى واقع ملموس.

وهذا المفهوم في إدارة التنمية يوضح جانبًا مهمًا في علاقة مشروعات التنمية الجديدة بالأجهزة الحكومية التقليدية، وارتباط عملية إدارة هذه المشروعات بالعملية الإدارية على مستوى الدولة، وخاصة فيما يتعلق بالجوانب التشريعية والتنظيمية والمالية. وما يمكن أن يترتب على هذه العلاقة من نتائج ومشكلات تتصل بالتخطيط واتخاذ القرارات والسلطة والمسؤولية والرقابة وحرية الحركة والحوافز، وما إلى ذلك.

إن دعوى التنمية قد بدأت تنتشر منذ الخمسينيات بين حكومات الدول في آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية، آملة أن توفر لمواطنيها تعليمًا أحسن، وصحة أفضل، ومسكنًا أنسب، واتصالات ووسائل انتقال أكفأ وأرخص، وإحلالاً للجهد الآلي محل الجهد البشري، وتنوعًا متعددًا للسلع والخدمات المتاحة بالنوع والكم والزمان والمكان والسعر المناسب، والبحث عن المكانة والقوة

والنفوذ والكرامة بين شعوب الأرض. والشعوب التي ترغب في كل ذلك وفي أقصر وقت وعلى مستوى يقارب مستوى دول أوربا الغربية، لابد أنها تقدر أن عملية التنمية ليست فقط مالاً ومعلومات تقنية يمكن استيراد معظمها من الخارج توضع في آلة سحرية لتخرج من الطرف الآخر، كمًّا لا ينتهي من طعام وشراب وملبس ومسكن ومدارس ومستشفيات وطرق!

إن التنمية لاتعني التنمية الاقتصادية فحسب، كما أن التنمية الاقتصادية لا تعني التصنيع فحسب، إن التنمية بمعناها الشامل تضم جوانب اقتصادية واجتماعية وسياسية وثقافية، فهي ليست عملية اقتصادية فقط، وليست عملية اجتماعية فقط، وليست عملية ثقافية فقط، ولكنها مزيج من هذه كلها وغيرها. وهناك اتجاه متزايد نحو النظر إلى التنمية في هذا الإطار الشمولي الذي يحوي المتغيرات الثقافية والاجتماعية والسياسية بجانب المتغيرات الاقتصادية بحيث تتفاعل جميعًا مع بعضها في ذلك الإطار(٨٠).

وعملية التنمية تقوم على العزم والجهد والإخلاص والإدارة الرشيدة، وهي تستهدف تغييرًا جذريًا لكل ما كان سببًا للتخلف. «وهي عملية حضارية شاملة لمختلف أوجه النشاط في المجتمع بما يحقق رفاه الإنسان وكرامته، وهي أيضًا بناء للإنسان، وتحرير له، وتطوير لكفاءاته، وإطلاق لقدراته للعمل البنَّاء. والتنمية كذلك اكتشاف لموارد المجتمع وتنميتها والاستخدام الأمثل لها من أجل بناء الطاقة الإنتاجية القادرة على العطاء المستمر».

والتنمية ليست مجرد تحسين ظروف المعيشة وإشباع حاجات المواطنين إلى التعليم والعلاج والإسكان والأمن والرعاية الاجتماعية والغذاء والكساء، ولكنها هدف مستمر وقدرة على التغيير والنمو والتطور من أجل التقدم. وقيام حكومات الدول النامية بهذه المهام ليس أمرًا اختياريًا، ولكنه ضرورة والتزام، وربما لاتؤدي هذه الحكومات هذا الدور عن عقيدة بقدر ماتؤديه عن حاجة ملحة يفرضها واقع النمو والتطور والتقدم. «إن تطلعات المواطنين ورغبتهم في الحصول على خدمات

(٨٠) أسامة عبدالرحمن، *البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية*،مرجع سابق، ص ص١٨-١٩.

أكثر وأفضل تحتم على أجهزة الدولة - مركزية ومحلية - أن تعمل في سباق مع الزمن، وفي إطار إمكانات محددة للسيطرة على مشكلات الخدمات وحصرها في نطاق ضيق، قبل أن تحاول حل هذه المشكلات حلاً نهائيًا؛ هذا لو أنها استطاعت أن توفر الحل». ذلك أن الموارد المحددة للدول النامية لاتحتمل التفريط والإهدار. إذ إن الإنفاق العام مثل الإنفاق الخاص ينبغي أن يكون موضع قياس متكافئ. كما أن عددًا كبيرًا من قيم المجتمعات النامية وعاداتها وطريقة تفكيرها وأدائها للعمل، مما لايتفق وخطط التنمية، لابد وأن تتغير(٨١).

إن إدارة التنمية قد تعني إدارة التغيير، ولاشك أن الإدارة تؤدي دورًا أساسيًا في صنع التغيير والتحكم فيه، وبعبارة أخرى فإن الإدارة عنصر فعال في صنع التنمية، ذلك أن أهداف التنمية منوط تحقيقها بالإدارة والإدارة العامة بالذات في أكثر الدول النامية. ولقد استدعت متطلبات التنمية ظهور العديد من الأجهزة والمؤسسات ذات الصلة المباشرة بالتنمية علاوة على أن متطلبات التنمية والتغييرات المتعلقة بها تستدعي تغييرًا في أهداف الأجهزة التقليدية وتوجهاتها.

وإدارة التنمية ترتبط بسلسلة المهام الجديدة التي تقع على عاتق الدول النامية في سعيها نحو تحقيق الازدهار الاقتصادي والرفاه الاجتماعي والعمل على عدالة توزيع الدخل وتيسير الوصول إلي الموارد، بتوخى العدل وتكافؤ الفرص لجميع الدول(٨٢). وتعدّ إدارة التنمية جزءًا من الإدارة العامة، ولكنها تهتم بشكل أساسي بإدارة التغيير، وتتناول إدارة التنمية بصورة رئيسة الجهاز اللازم للتخطيط الاقتصادي ولحشد الطاقات وتحديد المصادر الضرورية لرفع الدخل القومي بشكل عام، وكذلك تشمل مختلف الدوائر المرتبطة بعملية التغيير الشاملة التي تسهم في دفع عجلة التنمية الصناعية وتنمية المصادر الطبيعية وإنشاء وتحسين

(٨١) محمد حسن يس، *جوانب من مشكلة إدارة التنمية* (القاهرة: المعهد القومي للإدارة العليا، ١٩٦٩)، ص ص١٠-١٢.

(٨٢) من أهداف «قمة كوبنهاجن العالمية للتنمية الاجتماعية» والتي دعت الأمم المتحدة لعقدها في الدانمرك في المدة من ١٠ - ١٢ مارس ١٩٩٥م، وقد أطلق عليها الأمين العام للأمم المتحدة: «قمة الأمل والعمل والالتزام».

البنى الأساسية من مواصلات ووسائل اتصال وطرق وسدود وغيرها إلى جانب المؤسسات التي تسهم في رفع المستوى الثقافي والاجتماعي.

ويرى الدكتور أسامة عبدالرحمن، أن «إدارة التنمية مصطلح محايد في حد ذاته»، فقد تكون إدارة التنمية قادرة أو عاجزة، وقد تُحقق الأهداف المنوطة بها أو قد تتعثر في تحقيق تلك الأهداف، لذا فإنه في كل الدول توجد «إدارة التنمية» مادامت هناك خطط وبرامج للتنمية أسند تنفيذها إلى أجهزة معينة(٨٣).

غير أن الأمر ربما لايكون بهذه الصورة، إلا إذا اعتبرنا أنه في كل الدول توجد خطط وبرامج ومشروعات للتنمية. ولعل أكثر ما يحدث في الدول النامية ليس تنمية بل نمواً، وفي هذه الحالة فإن الإدارة المنوط بها تنفيذ تلك الخطط والبرامج والمشروعات هي إدارة نمو وليست إدارة تنمية، علماً بأن النمو يحدث أحياناً دون إدارة، أو قد يكون عنصر الإدارة من أقل العناصر تأثيراً في إحداث النمو.

وهذا يؤكد على أنه لكل دولة خصائص معينة تتمثل في بيئتها التي تضم عناصر ومتغيرات عديدة ثقافية واقتصادية واجتماعية وسياسية وتاريخية .. وهذه العناصر والمتغيرات تختلف من دولة إلى أخرى تبعاً لاختلاف البيئة. وإذا كانت كل دولة في درجة معينة من النمو أو في حالة معينة من التنمية حيث إن الدول النامية ليست في وضع واحد أو في درجة واحدة من حالة التخلف، كما أنها ليست أيضاً في وضع واحد تمتلك معه قدرات وأدوات محددة لتحقيق التنمية وقهر التخلف. فإن هناك بلا شك قاسم مشترك يجمع الدول النامية جميعها، وهذا القاسم المشترك يتمثل في الآتي :

أولاً : الرغبة في تحقيق التنمية، والعمل على تحقيق إزالة الفقر ووقف التفكك الاجتماعي والقضاء على البطالة(٨٤).

(٨٣) أسامة عبدالرحمن، *البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية*، ص ص ٢٩- ٣٠.

(٨٤) من أهداف القمة العالمية للتنمية الاجتماعية، والتي عقدت في كوبنهاجن بالدانمرك في مارس ١٩٩٥م، وحضرها ١١٨ من رؤساء الحكومات والدول من جميع أنحاء العالم، وكان من أهم نتائجها: أنها ركزت الأنظار على أخطر مشكلات الإنسانية على مشارف القرن الحادي والعشرين؛ وهي مشكلة الفقر في العالم.

ثانيًا : الحاجة إلى جهاز إداري قادر على تحقيق التنمية وهو مايتمثل في إدارة التنمية.

ثالثًا : الحاجة إلى عنصر إنساني مدرب وقادر على تحقيق أهداف إدارة التنمية والمتمثل أساسًا في جهاز بيروقراطي «جهاز إداري» قوي وفعال وعلى مستوى رفيع من التدريب ويقوم عليه قدرات إدارية كفؤة هي محور قيادته الإدارية.

رابعًا : ضرورة الوضوح الكامل أمام هذه الدول فيما يتعلق بالمرحلة التالية للنمو وإحداث التغير الاجتماعي وربط التنظيمات البيروقراطية بالعوامل الاجتماعية.

ذلك أن النمو وما يتبعه من تغير اجتماعي يتسم بالسرعة في هذه الدول حتى ولو كان من خلال أدوات قصدت أصلاً تحقيقه ببطء، إن التغير الاجتماعي يأخذ مكانه في المجتمعات النامية بسرعة، بصرف النظر عن أدوات تحقيقه، ومن هنا فإن ظاهرة التغير الاجتماعي والجدول الزمني المحدد لإحداثه، أو لإحداث درجة معينة من النمو والقدرة على استيعابه من قبل الجماعة أو تقبله؛ والرغبة في التغير وعدم مقاومته، كل هذه عوامل تحكم جوانب إدارة التنمية المختلفة وسياسات هذه التنمية وبناء الأهداف فيها، وكذلك السياسات الإدارية والتنظيمية والإجراءات الإدارية التي يجب سلوكها نحو تحقيق كل ماتقدم، وسيكون من الممكن الوفاء بمجمل الحاجات الأساسية للسكان بما في ذلك توفير الغذاء الصحي، والملبس الجيد، والسكن الملائم، وتوفير التعليم والعناية الصحية الوقائية والعلاجية، وتوفير فُرص العمل المجزي، فضلاً عن تحقيق مشاركة ديمقراطية واسعة، وسيترتب على ذلك انتفاء الأمية وارتفاع العمر المتوقع عند الولادة، والمستوى الصحي للسكان،

وغير ذلك من المؤشرات الدالة على تحسين مستويات المعيشة(٨٥)، وسيمكن الرفع المستمر والتدريجي لمستوى الحياة في المجتمع.

هذه المحاور الأربعة السابقة التي تكون القاسم المشترك القائم بين الدول النامية المختلفة وإدارات التنمية فيها، هي التي تكوّن موضوع الدراسة المقارنة للإدارة العامة النامية في إطار إدارة التنمية.

٣- المؤسسات المقارنة

إن من المظاهر المهمة للوجه الحديث للدراسة المقارنة للإدارة العامة: الاهتمام بمقارنة المؤسسات، والتركيز عليها في جانب كبير من الجهود العلمية التي بذلت في إطار الحكومات المقارنة، والإدارة المقارنة. ودراسة المؤسسات المقارنة بوصفها مظهرًا حديثًا للإدارة العامة المقارنة، لاتعني مقارنة الشكل أو البناء لهذه المؤسسات فحسب، وإنما تتجاوز ذلك إلى مقارنة وظائفها وأعمالها الحكومية.

ومفهوم المؤسسة من المفاهيم المعقدة في دراسة الحكومات المقارنة. ذلك أنه إذا كان من السهولة التعرف على المؤسسات فإنه من الصعوبة التصدي لوضع تعريف شامل ومحدد لمفهوم المؤسسة. فالحكومة نفسها مؤسسة،

---

(٨٥) من هذه المؤشرات ما ذكرته وثائق «قمة التنمية الاجتماعية» من تضاعف الثروة العالمية سبع مرات خلال السنوات الخمسين الأخيرة، وازدياد معدل عمر الإنسان في الدول النامية من ٤٠ سنة في عام ١٩٥٠م إلى ٦٣ سنة في عام ١٩٩٠م. وازدياد إنفاق الدول النامية على التعليم في المدة الممتدة بين ١٩٦٠م و١٩٩٠م من ٢,٢ في المئة من إجمالي الناتج القومي إلى ٣,٤ في المئة. فيما تضاعفت مرتين نسبة تعليم الإناث في جميع أنحاء العالم، وقفزت من ١٨٪ إلى ٣٦٪ في السنة خلال العقدين الأخيرين فقط. وعلى الرغم من النزاعات والحروب المستمرة حتى الوقت الراهن، فقد انخفض الإنفاق العسكري العالمي بنسبة ٣,٦ في المئة سنويًا منذ عام ١٩٨٧م.

جريدة الحياة الاقتصادية، العدد ١١٧١٠، (١٤ مارس ١٩٩٥م)، ص١٢.

والسلطات التشريعية والقضائية والتنفيذية مؤسسات، والحزب وجماعات الضغط والمصلحة كلها مؤسسات؛ بل إن هذا المفهوم شاع استعماله في الأعمال الخاصة أيضًا. ومن هنا، فإن المشكلة في تحديد مفهوم المؤسسة تظهر حين وضع تعريف لها.

إن الهدف الذي تسعى إليه الحكومات في الدول النامية من وراء إنشاء المؤسسات العامة، هدف يكاد يكون واحدًا في هذه الدول. فهذه الدول تواجه في العادة قطاعًا خاصًا قليل الفعالية، الأمر الذي يفرض على الحكومات أن تأخذ زمام المبادرة ليس فقط في محاولة دعم القطاع الخاص وتشجيعه، ولكن في أحيان كثيرة قد لاتجد هذه الحكومات مفرًا من أن تتجاوز حدود نشاطها التقليدي، وتقوم بنشاطات تأخذ الطابع التجاري. وقد برزت المؤسسات العامة كنمط جديد في الإدارة أصبح مستخدمًا في كل دولة من دول العالم تقريبًا بصرف النظر عن نظام الحكم أو الأيديولوجية السياسية، وبصرف النظر عن الأهداف السياسية وراء إنشاء المؤسسات العامة، فهي تمثل في كثير من الدول توسعًا إداريًا لسد ثغرات في الاقتصاد القومي يعجز عن سدها القطاع الخاص[٨٦].

ومن هنا أصبحت دراسة المؤسسات المقارنة لاتقتصر على المؤسسات العامة وإنما امتدت لتشمل المؤسسات الخاصة أيضًا في مجال إدارة الأعمال، حيث اتجه الفكر الإداري ومنذ منتصف الستينيات إلى أن هناك عوامل كثيرة كقاسم

---

(٨٦) أسامة عبدالرحمن، «المؤسسات العامة بين المثالية النظرية والانحرافات العملية». مجلة *كلية العلوم الإدارية*، جامعة *الرياض*، المجلد السابع، (١٩٧٩-١٩٨٠م)، ص ص ٤-٥.

للمزيد من المعلومات في هذا الصدد انظر: على خليفة الكوارى، *دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية*، (بيروت: مؤسسة بيروت للتجليد والطباعة، ١٩٨٣م)، ص ص ١٥-١٧، ٣٧-٣٨.

مشترك بين المؤسسات العامة والمؤسسات الخاصة، وذلك على عكس الاتجاه الذي قال إن ما بينهما من عناصر مشتركة قليل جدًا.

وفي الحقيقة، فإن اتجاه الدراسة المقارنة للمؤسسات العامة وامتدادها للمؤسسات الخاصة في إدارة الأعمال، مرجعه إلى التوسع في وظيفة الدولة وزيادة تدخلها في المجالات المختلفة، إلى جانب أن الإدارة الخاصة تحيا في كنف الإدارة العامة سواء من حيث النشأة، إذ يجب أن تصدر وفق القانون المنظم لنشاطها، أو من حيث الأهداف، إذ تمارس أهدافها وفق القاعدة الشرعية التي أنشأتها، وكذلك من حيث مختلف أوجه أنشطتها وإجراءاتها، وسلوكها، إضافة إلى ماتقدمه الدولة من حماية وضمانات معينة للعاملين في هذه الإدارة الخاصة في مواجهة أرباب الأعمال(٨٧).

ومن هنا، فإننا نجد مشكلات مشتركة في فرعي المؤسسات العامة والخاصة تدخل في إطار الدراسات المقارنة لهما، وذلك مثل النمو المطرد في حجم المؤسسة، وآثار التقانة عليهما، والحاجة إلى تخطيط متكامل للأهداف، وربط عوامل النمو بالتغير الاجتماعي، والتفهم الواعي لأفكار ومفاهيم ومبادئ التنظيم وعملياته، والحاجة الماسة إلى تنمية وتدريب المتخصصين، والبيروقراطيين، والقيادة الإدارية، وعملية صنع القرارات وممارسة السلطة في المؤسسة، وغير ذلك من المشكلات المشتركة.

ولعل تطور المفاهيم الإدارية قد أسهم أيضًا بدور معين من التقارب بين المؤسسات العامة والخاصة، فأغرى بامتداد الدراسة المقارنة إلى الأخيرة.

وبجانب ماسبق، فإن مشكلات التأكد من ممارسة الرقابة وعمليات المتابعة وتحقيق المسؤولية قد دفعت أيضًا إلى تنمية نوع من الدراسة المقارنة.

---

(٨٧) إبراهيم درويش، *الإدارة العامة: نحو اتجاه مقارن*، ص ص ٨١-٨٦.

وأخيرًا، فإن السلوك الإنساني من العناصر المهمة والمشتركة التي تتميز بها مؤسسات العصر، الذي تميز بالتعقد، خاصة كلما ازداد حجم المؤسسة، وتشابكت أهدافها وتعقدت، وحدث عدم وضوح في تحديد هذه الأهداف، بالإضافة إلى تداخل أهداف الفرد والجماعات الصغيرة وتعارضهما في بعض الأحيان.

على أن ماسبق لايعني أنه ليست هناك فروق أو أوجه اختلاف بين المؤسسات العامة وبين المؤسسات الخاصة بالرغم من تعايش الأخيرة في الإطار العام للأولى، ففي حقيقة الأمر أنه توجد أوجه اختلاف بين هذين النوعين من المؤسسات، تعبر في واقعها عن أوجه الاختلاف ذاتها بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال الخاصة.

وعلى أية حال، فإن أوجه الاختلاف بينهما لاتعني عدم استفادة كل نوع من خبرات وتجارب النوع الآخر خاصة في مسعى كل منهما نحو الأداء الوظيفي بصورة متكاملة وبدرجة عالية من الكفاءة، ومايستلزم ذلك من وجود قيادة إدارية متميزة، وجهاز بيروقراطي كفؤ، مدرب ومثقف، وأدوات للاتصال تكفل ترابط وحدات المؤسسة وتدفعها نحو العمل بكفاءة وفاعلية. فإلى أي حد يمكن تحقيق الاستفادة من خبرات وتجارب كل من نوعي المؤسسات العامة والخاصة؟ إن ذلك هو جوهر الهدف من الدراسة المقارنة للإدارة العامة في إطار المؤسسات المقارنة.

٤- الإدارة العسكرية

يعد نموذج الإدارة العسكرية من أقدم نماذج الإدارات في التاريخ، إذ يعود اهتمام الفلاسفة والعلماء بالظاهرة العسكرية إلى عهد الإغريق، حين نظر أفلاطون نظرة دُونيَّة إلى نظم الحكم التي يستند الحكم فيها إلى أساس واحد من الأسس الأربعة التالية: القوة (أي الجيش)، والثروة، والعدد (الديمقراطية)، والكاريزما (النظام الشخصي). كما رأى أرسطو أن النظام السياسي يستند إلى

قاعدتين: العسكريين من ناحية، والمشرعين من ناحية أخرى، وإن كان النظام الصالح هو النظام الذي يُعْلي من دور المشرعين.

ويتفق مع رؤية أرسطو، كل من ميكيافيللي وابن خلدون، من حيث تقسيم المجتمع إلى فئتين، وإن اختلف ميكيافيللي عنهما، حيث أعطى الأولوية للجيش في مساندة الأمير من أجل إقامة النظام في الداخل وتوسيع ملكه في الخارج[٨٨] بينما أكد ابن خلدون أولوية القلم (الفكر والتشريع) على السيف، خصوصاً بعد استقرار نظام الحكم[٨٩].

ولم يقتصر اهتمام العلماء بالعسكريين فقط على دراسة دورهم في النظام السياسي وعلاقتهم ببقية القوى السياسية فيه، وإنما امتد كذلك إلى محاولاتهم لتصنيف النظم السياسية والنظم الاجتماعية. فالنظم السياسية تتنوع مابين نظم ديمقراطية يقف فيها الجيش على الحياد، ويؤدي وظيفة عسكرية تتفق مع مهنته الأصلية، وبين نظم بوليسية يتولى فيها العسكريون السلطة باعتبارهم المتخصصون في العنف[٩٠].

ويعد تدخل العسكريين في الحياة السياسية أحد معالم الوجه الحديث للدراسة المقارنة للإدارة العامة والتي أعقبت الحرب العالمية الثانية، فقد أصبح احتكار العنف أحد سمات الدولة الحديثة، وذلك نظرًا لتولي الدولة مسؤوليات الدفاع الخارجي والداخلي على السواء، وصار من ملامح الدولة وقوتها: قدرتها على تنظيم التغيير والتحكم في وسائل الإكراه [٩١].

---

(٨٨) Niccola Machiavelli, *The Prince*, Trans, by George Bull, (U.K: Penguin Classics, Penguin Books, 1975).

(٨٩) ابن خلدون، *المقدمة*،(القاهرة: دار الشعب، د.ت)، الفصول ٣٥ ، ٣٧ ، ٤٨.

(٩٠) Harold Lasswell, *National Security and Individual Freedom*, (New York : Mc Graw Hill, 1950), p. 47.

(٩١) عبدالمنعم الشال، «العسكريون والتنمية السياسية في دول العالم الثالث» *السياسية الدولية*، *الأهرام: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية*، القاهرة، العدد ٩٢، (أبريل ١٩٨٨م)، ص ص٣٦-٣٨.

وقد لوحظ ازدياد تكرار تدخل العسكريين في الحياة السياسية خصوصًا إذا اتسمت الدولة بعدم الاستقرار السياسي أو عدم الفاعلية الداخلية، أو كلما احتاجت إلى مساندة الجيش لها في إدارة البلاد وفرض النظام فيها. وقد يصل الأمر إلى حد تتمتع فيها المؤسسة العسكرية بدرجة عالية من الاستقلال الذاتي في ممارسة السلطة، مما يضعف دور السلطة المدنية. وهكذا نكون إزاء نوعين من السلطة تناقض كل منهما الأخرى بغرض فرض إرادتها على جهاز الدولة: السلطة المدنية، والسلطة النابعة من قوة العسكريين. ويؤدي التنافس بين السلطتين إلى تصعيد صور عدم الاستقرار السياسي.

والمشاهَد في كثير من النظم: تزايد دور الإدارة العسكرية، أو دور العسكريين فيها، من حيث ممارسة نفوذهم على الإدارة العامة وعلى تنظيماتها ومؤسساتها المختلفة. وتلك ظاهرة تتزايد باستمرار في كثير من النظم السياسية الحديثة والمعاصرة.

ففي عدد من دول أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية قام جيش كل منها بثورة تولىّ العسكريون على إثرها زمام الحكم. ودخلوا الوزارات المدنية ومعهم نفر من مساعديهم العسكريين الذين تولوا عسكرة المجتمع، ووضع كل إمكاناته في خدمة الأغراض السياسية للدولة، وتكوين المجتمع الاقتصادي الاجتماعي العسكري الذي يتكون من صفوة محدودة العدد تتحكم في وسائل الإنتاج كافة، وتسخرها لتعزيز قوتها وفرض إرادتها على النظام السياسي(٩٢). وقد أدى هذا الوضع إلى تحول ملموس في عمل الجهاز الحكومي وتنظيمه في هذه الدول. ونظرًا لطبيعة التنظيم العسكري ومايتصف به من الانضباط وفرض النظام، فقد بدا الاهتمام واضحًا بسيادة التنظيمات والأساليب العسكرية في المنظمات الحكومية المدنية، ومن هذه الاتجاهات الميل للمركزية التي هي طابع التنظيم العسكري، والتي تمكن من التحكم والسيطرة واتخاذ القرارات عند مستويات

(٩٢) أمين هويدي، *العسكرة والأمن في الشرق الأوسط: تأثيرهما على التنمية والديمقراطية*، (بيروت: دار الشروق، ١٩٩١م)، ص ص ٨٥-٩٥.

السلطة العليا. كذلك بدا الاهتمام الواضح بالنظام والسرعة وغيرها من أنماط الإدارة العسكرية التي دخلت العمل الحكومي.

ومما هو جدير بالذكر، أن القيادة العسكرية تعمل تحت إشراف ورقابة الدولة، من خلال مناقشة سياستها في مجالس خاصة، وفي مجلس الوزراء، والمجالس النيابية، كما تخضع ميزانيتها لرقابة أجهزة الدولة، إلاَّ أنه رغم وضوح هذه الأمور تبقى العلاقة بين القيادة السياسية والقيادة العسكرية أمرًا بالغ التعقيد خاصة في الدول النامية التي تحدث فيها التغيرات الداخلية باستخدام القوات المسلحة.

إن إخلال التوازن في العلاقة بين القيادة السياسية والقيادة العسكرية يتسبب عنه مخاطر كثيرة تؤثر على الأمن القومي ..، ويزيد من إخلال التوازن هذا عدم الاستقرار الإقليمي والاضطرابات والتناقضات التي تنتهي بالعدوان أو التهديد به مما يكثف من العسكرة وزيادة نفقات الدفاع .. ، إن تأثير هذه العوامل نتيجة لعدم الاستقرار الإقليمي ينتج عنه عدم توازن في العلاقة بين القيادتين السياسية والعسكرية مما يؤدي إلى عدم الاستقرار الداخلي[٩٣].

وقد ترتب على ذلك عدد من المشكلات منها مايتعلق بالصراع الداخلي وأثر تفاقم الصراع الداخلي على صعوبة حل الصراعات الخارجية، ومنها مايتعلق بكيفية تحول أنماط وأساليب الإدارة المدنية في اتجاه التغيير الذي يأخذ مكانه بالمجتمع، ومحاولة إيجاد نوع من الفهم المتبادل بين القادة العسكريين وأقرانهم المدنيين. وكذلك الأوضاع الناتجة عن عدم تقبل العسكريين لآراء الخبراء والمستشارين من المدنيين، وعدم الأخذ بمبدأ الشخص المناسب في المكان المناسب والاعتماد على أهل الثقة دون أهل الخبرة.

إن مايعنينا في ذلك كله، هو تأصيل الظواهر التي يتمثل فيها التأثير والنفوذ الذي تمارسه المؤسسات العسكرية أو الإدارة العسكرية في الإدارة العامة، ومايُحتَمَل وجوده من دور مؤثر للإدارة العامة في الإدارة العسكرية..، وذلك هو

(٩٣) أمين هويدى، *العسكرة والأمن في الشرق الأوسط*..، *المرجع السابق*، ص ص ٩٦ - ٩٩.

أحد الجوانب التي تهتم بها الدراسة المقارنة للإدارة العامة.

٥- العلم والإدارة

إن سمة العصر الذي نعيشه هو التقدم العلمي المتلاحق في مجالات المعرفة المختلفة، والذي يستلزم بالضرورة وجود إدارة علمية منتظمة تقوم على تنظيماته.

وتنفق معظم الحكومات الكثير من الأموال في سبيل البحث العلمي ليس فقط في الجامعات ومراكز البحوث، وإنما في الصناعة والزراعة والمياه ومجالات البحث كالفضاء والذرّة وتنمية البيئة... وغيرها.

ومن جهة أخرى، فإن الحكومات المعاصرة تسعى أو يجب أن تسعى إلى بناء سياسات علمية، وهذا أحد أسباب توجهها إلى الإنفاق الهائل على البحث العلمي. فلم يعد الاتجاه العلمي قاصرًا على الباحث في معمله، أو العالم في مكتبه، وإنما أصبح يتصل بحياة الأفراد والمنظمات وبعملها في كل مجال. وأصبحت تطبيقاته مؤثرة في سلوك الأفراد العاملين في الإدارة والإنتاج واتخاذ القرارات. وبينما نتائج العلوم والاختراعات والاكتشافات تؤثر على حياة الفرد الخاصة والعامة، وعلى عمل المنظمات ونشاطها، فهي تؤثر أيضًا في العالم من حولنا، من حيث إنزال أمطار صناعية، وتجفيف بحيرات، وتفجير الطاقات، وتطوير وسائل الحرب والدفاع، وتركيب خلايا الإنسان، وزرع أعضاء الجسم، واكتشاف الفضاء والوصول إلى القمر، وبناء مركبات فضائية تسير فوق الأجرام السماوية[٩٤].

فمنذ بداية الثمانينيات، تجد الإدارة نفسها تعيش وسط كل هذا؛ بل هي

---

(٩٤) تصور عالم الطبيعة النظرية فرايمان دايسون (F.Dyson) أنه سيصبح بالإمكان فك الشفرة الوراثية وسبر أغوار العمليات الحيوية المعقدة التى تتحول من خلالها اليرقة إلى شرنقة ثم إلى فراشة، وتطبيق هذه المعرفة تقنيًا في تصميم فراشة الفضاء أو «مركبة الفضاء».
والمغزى هنا أن تقانة المعلومات وعلوم الحياة والطبيعة وعلوم الفضاء سوف تندمج مع هندسة التحكم التلقائي والاتصالات لتخلق مزيجًا علميًا تقنيًا مثيرًا يصعب التكهن بنتائجه.

في بعض الأحيان تكيف كل هذا، وهي تتأثر بكل اكتشاف جديد؛ بل إنها في الغالب الساعية إلى اكتشافه. وتجد الإدارة أن فرصتها لتحقيق أهدافها بنجاح ترتبط أشد الارتباط بمدى جدِّها في السعي للحاق بأسباب هذا التقدم العلمي والتقني الذي يكتسح العالم بصورة لم تشهد لها البشرية مثيلاً، وأن عليها أن تضاعف من خطاها في اتجاه الأخذ بالأساليب والطرق العلمية والفنية، واستخدام الإمكانات الحديثة والمطورة التي أصبحت الآن قوام الإدارة الناجحة(٩٥).

وهذا النوع من التقدم العلمي والتطور التقني يواجه الإدارة في كل المجتمعات، وبصفة خاصة مجتمعات الدول النامية، حيث يزداد إدراك القادة والعاملين بالإدارة لهذه الحقيقة يومًا بعد يوم. والأمر الذي يزيد الموقف تعقيدًا، أن القدرة على التواؤم السلوكي والاجتماعي مع معطيات التقدم العلمي والتقني لاتتم بالنسبة التي تُبقي على حالة من التوازن بينهما، تاركة المجال فسيحًا لمظاهر التخلف الحضاري.

فقد أدى التقدم المادي الذي رتبه التقدم العلمي والتطورالتقني في صوره المتعلقة بالإمكانات والإنشاءات والتجهيزات والوسائل والطرق والأساليب الحديثة، والذي لم يسايره التقدم المعنوي المتصل بالأفكار والقيم والعادات والتقاليد، إلى معاناة الأجهزة الإدارية من مظاهر التخلف الحضاري بسبب التفاوت الواضح بين الإنجازات المادية العصرية وأفكار العاملين وقيمهم وسلوكهم التي لم تتواءم مع مستوى التقدم المادي الملحوظ، ذلك لأن التغيير الحضاري المتصل بهذه النواحي المعنوية، يحتاج لمزيد من الوقت والجهد الضروريين، ويلزم أن يمتد إلى المجتمع ككل من خلال عمليات التنشئة والتربية والتعليم ليمكنه من أن يحدث آثاره الباقية في المنظمات المختلفة.

(٩٥) عبدالكريم درويش وليلى تكلا، *أصول الإدارة العامة*، ص٣٣.

ومن وجهة نظر الإدارة المقارنة، فإن التقدم العـلمي والتطورالتقني لاتتحقق ثماره إلا من خلال إدارة عـلمية قادرة على امتـلاك التقنية امتلاكـًا ذاتيًا، بشكل حاسم وسـريع وَبنَّاء وبقـدر متطور، ومـن ثم يجب أن تـقوم الإدارة الحديثـة على أساس من العلـم وهذا يقع على عاتق الجهود الـعلمية التي يقوم بـها علماء الإدارة العامة في مسعاهم نحو الدراسة المقارنة للإدارة العامة.

ومن ثـم وجب علـى علمـاء الإدارة في الدول النـامية كـافة القـيام بجـهد علمي أصيل، تتضافر فـيه الجهود المنسقة لوضع استراتيجية تنمـوية متكاملة تعالج مظاهر التخلـف الحضاري..، ولابد لهذه الاستراتيجية أن تسـتهدف خلق قاعدة للبحث العلمي، وتـطوير التعليم، وغرس المعرفة العلميـة على أوسع نطاق، وتوفير المناخ الـعلمي بمـا يقتضيـه من حرية للـفكر، وإيثـار للموضوعـية، وإجلال للـعقل ليكون هو الـحكَم دون سواه، فالمناخ العلمي يـضيف إلى معطيات الـعلم اتجاهات عقـلية، وهيئات نفـسية تـطبع شخـصية الإنـسان بكامـلها وتـتبدي فـي تنشئـته الاجتماعية.

إن التحـدي الذي تواجهه الدول الـنامية ليس تحـديًا مَاليـًا متمثـلاً في ندرة الموارد المالية المحلية أو نقص المساعدات المالية الأجنبية، فإن ما تخسره بلدان العالم الثالث الـغنية نتيجـة تصدير رؤوس أموالها إلى الخـارج في البنوك الأجنبـية يعادل أضعاف مـا تحصل علـيه البلدان الـفقيرة مـن معونات. ومن الـمَسلَّم به أن الـبلد الفقـير لن تبنـيه غير سـواعد أبنائه، أمـا المساعدات الخارجـية فهي إجـراء مؤقت. وليس التحدي الذي تواجهه الدول النامية نقصـًا في القوى البشرية أو قصورًا في الموارد الطـبيعية. إن مـشكلة رفـع مستوى المعيشة تكمـن في الاستخـدام الأمثل للإمكانات والموارد الطبـيعية والبشرية، وإذا كانت اليد العاملة تـنقصها الخبرة فإن حل هذه المـشكلة لـن يتأتى إلا مـن خلال وضع استـراتيجيـة للتنـمية توفـر المناخ

العلمي والتربية العامة وتستأثر بعقولها المهاجرة[٩٦]. إن التحدي الحقيقي هو التحدي الثقافي الذي يطور قدرات الإنسان إلى أقصى حد ويصنع له عناصر رؤية المستقبل[٩٧].

٦- سياسة التخطيط

إنّ أهم خصائص الوجه الحديث للدراسة المقارنة للإدارة العامة وأبرزها هو جنوحها الشديد نحو الأخذ بسياسة التخطيط سواء في إعداد البرامج أو في تنفيذها، أو متابعتها. وهذه الظاهرة قد لفتت نظر بعض الكتاب فعبر عنها «بتعطش الإدارة المقارنة إلى سياسة التخطيط»، وعدّ هذه الظاهرة أحدث تطورات الإدارة المقارنة[٩٨].

ولاجدال في أنه كلما تحددت السياسات ووضحت، كان عمل الإدارة أكثر وضوحـاً وأكثر سلامة. حيث يؤدي وضوح السياسات إلى معرفة مايجب

---

(٩٦) أوضحت دراسة حديثة لأكاديمية البحث العلمي بجمهورية مصر العربية أن هناك حوالي ثلاثة ملايين ونصف المليون مصري هاجروا إلى الخارج خلال السنوات الماضية، وأن هناك من بين هذا العدد الكبير حوالي ٤٥٠ ألف عالم مصري كعقول مهاجرة تركوا مصر إلى دول العالم المتقدم، منهم ٢٠٠,٠٠٠ عالم مصري يعيشون الآن في الولايات المتحدة الأمريكية و٦٠,٠٠٠ عالم في كندا و٥٠,٠٠٠ عالم في استراليا، و ١٥٥,٠٠٠ عالم في أوروبا، ومليونان وتسعمائة وثلاثة وثلاثون ألفا موجودون في الدول العربية و٥٦٣٠ في الدول الأفريقية و٤٤٢٠ في دول أمريكا الجنوبية.
وإذا حولنا هذه الأرقام لعدد علماء مصر المهاجرين إلى أرقام نقدية، نجد أن مصر خسرت بفقدان هذه العقول أكثر من ٥٠ مليار جنيه مصري، خصوصاً إذا علمنا أن التكاليف المبدئية للمبعوث المصري لنيل درجة الماجستير أو الدكتوراه في جامعات غرب أوروبا أو أمريكا تصل إلى حوالي ١٠٠,٠٠٠ دولار. وإذا أضفنا إلى هذا المبلغ الكبير نفقات تعليم المبعوث منذ دخوله المرحلة الابتدائية حتى المرحلة الجامعية لأدركنا كم يكلف العقل المهاجر مصر من أموال تذهب نتائجها في النهاية إلى الغرباء.
المصدر : *ملحق جريدة الأهرام المصرية*، العدد رقم ٣٩٤٤٢ الصادر في (٢/١٢/١٩٩٤م)، السنة١١٩، ص٣.

(٩٧) هيرمان كان وآخرون، *العالم بعد مائتي عام: الثورة العلمية والتكنولوجية خلال القرنين القادمين*. ترجمة شوقي جلال، (الكويت: عالم المعرفة، ١٩٨٢م)، ص ص ٣٨-٣٩.

(٩٨) Marshall Dimock, and Gladys Dimock, *Public Administration*, op. cit. p. 56.

أن تفعله الإدارة. ذلك أن سياسة التخطيط إنما تسعى إلى الإجابة عن «ماذا تفعل الإدارة»؟ وذلك من أجل تحقيق الأهداف وتكامل البرامج، ويلاحظ أن هذه الظاهرة مطبقة بشكل واسع وشامل في أعمال الإدارة العامة، وكذلك في الأعمال الخاصة.

ولعل تطور السياسات الاقتصادية وتدخل السياسات الإدارية فيها وحدوث تأثير متبادل وفعال بينهما؛ بل واعتماد كل منهما على الآخر، قد أوجب ضرورة العناية بالدراسة المقارنة لمسائل التخطيط؛ حيث تعد من أهم ملامح الوجه الحديث للدراسة الإدارية المقارنة.

تلك هي أهم خصائص ومظاهر الوجه الحديث للإدارة العامة المقارنة.

ومن الجدير بالذكر أن الدراسة المقارنة للإدارة العامة في وجهها الحديث تسعى، بالدرجة الأولى، إلى البدائل المختلفة لحل المشكلات الإدارية، ومن ثم فهي تتسم بالطابع العملي، كما أنها أكثر ارتباطاً بحقائق المشكلات الإدارية وأكثر تفاعلاً مع حقائق الحياة في الجماعة. وبعبارة أخرى، فإن الوجه الحديث للدراسة المقارنة للإدارة العامة يصطبغ بصبغة علمية وثقافية، وسلوكية وحضارية، واجتماعية .. وغيرها من مكونات البيئة ومتغيراتها وعناصرها التي تعمل فيها الإدارة العامة.

الفصل الثالث

نمـــاذج مقــارنة في الإدارة العامة

- نمـــاذج مــقارنـــة ● دراســات رجـــز
- خصائص النموذج الزراعي والنـــموذج الصناعي
- النمـوذج المـنشـوري ● تقـويم دراســات رجـز.

نماذج مقارنة

منذ أثار جون جاوس (John Gaus) أهمية أثر العوامل الإيكولوچية في الإدارة، ظهرت مجموعة من الدراسات تهتم بتفهم الأوضاع والمشكلات الإدارية في كل مجتمع في ضوء العوامل والظروف والاعتبارات البيئية التي تحيط بالنظام الإداري وتعيش فيها. وظهرت عدة دراسات في الإدارة تنحو نحو هذا المدخل أو تؤكد أهميته؛ بل وتحدد دور البيئة في الإدارة بأنه أداة البحث الرئيسة في النهج نحو الدراسة المقارنة للإدارة العامة.

ومن أبرز الدراسات في هذا المجال دراسة ساتون، (F.X. Sutton) أحد أساتذة جامعة هارفارد، وهو من أوائل من عمدوا إلى تصميم نماذج عامة للمجتمعات، حيث قام بتصنيف المجتمعات إلى مجموعات لكل خصائصها. فهناك مجتمعات زراعية (Intensively Agricultural Societies) ومجتمعات صناعية[1] (Industrial Societies)، وأوضح ساتون الصفات التي يتصف بها كل نوع منها، ومن بين هذه الصفات الأدوار الاجتماعية ودرجة الحركية والنظام الطبقي بهما. وعمد ساتون بعد ذلك إلى محاولة تحديد مدى تأثير هذه المميزات الاجتماعية على النظام الحكومي الذي ينبع من هذه الصفات الاجتماعية ويتمشى معها. ومن تصنيف المجتمعات يمكن استقراء نظمها الحكومية[2]. وهذا في نظر البعض أسلوب تحليلي منطقي، إلا أن البعض الآخر يراه تحكميًا إلى حد كبير.

---

(١) F.X, Sutton, *Social Theory and Comparative Politics*, (Princeton: Princeton University Press, 1955).

(٢) في عام ١٩٥٥ قدم ساتون بحثه في النظريات الاجتماعية والسياسية المقارنة إلى لجنة السياسة المقارنة المنبثقة من مجلس بحوث العلوم الاجتماعية.

دراسات رجز

ومن أهم المحاولات في هذا المجال ولعلها أكثرها إثارة للجدل دراسات فريد رجز (Fred Riggs) وهي متأثرة إلى حد كبير بدراسات ساتون. فقد وضع رجز نماذج للمجتمعات لاستعمالها في دراسة وتحليل المجتمعات المختلفة. وحاول رجز في طريقته هذه وضع تعميمات (Generalizations) عن طريق استنباط طريقة مقارنة تختار أكثر من عنصر لمجموعة من الظواهر، ثم اكتشاف التوافق والتشابه أو الاختلاف والتباين. وفي تحليلنا للنتائج التي حصل عليها رجز وتعليل أسبابها سوف نجد أن العوامل الاقتصادية والسياسية والحضارية والاجتماعية ووسائل الاتصال كلها تؤثر في بعضها البعض، كما أنها جمعيًا تؤثر في الحكومة والإدارة بالمجتمع وتتأثر بهما[٣].

لقد عمد رجز إلى تقسيم المجتمعات[٤] إلى نموذجين إداريين متميزين للمقارنة بين مكوناتهما، وهما النموذج الزراعي والنموذج الصناعي[٥].

ومن الواضح أن رجز كان يستهدف إقامة تقسيم لنماذج الإدارة العامة في المجتمعات الزراعية والصناعية في شكل مثالي أو افتراض نموذج مثالي:

"He proposed to establish ideal or hypothetical models of public administration in agricultural and industrial societies to provide for empirical analysis of administrative systems."[٦]

---

(٣) Fred Riggs, "Agraria and Industria" in William Siffin, op. cit.

(٤) إن الهدف ليس تقسيم المجتمعات إلى نماذج، وإنما يتمثل الهدف في المقارنة، وما التقسيم إلا وسيلة لتحقيق الهدف.

(٥) عاد رجز فقسّم كل نموذج من هذه النماذج إلى تقسيمات فرعية: فشمل النموذج الزراعي: الإمبراطوريات البيروقراطية والنظم الإقطاعية، أما النموذج الصناعي: فقد تناول النظم الديمقراطية والنظم الشمولية.

(٦) Ferrel Heady, *Public Administration: A Comparative Perspective*, op. cit.

ويسعى رجز من وراء ذلك إلى اتخاذ هذا التقسيم كأساس لتحليل النظم الإدارية، إن الهدف من إقامة تقسيم مثالي لنماذج الإدارة العامة إنما يبتغي به رجز بحث وتحليل ماهو كائن من نظم إدارية في واقع المجتمعات، فكأنه يتخذ تقسيمه كإطار لما يجب أن تكون عليه نماذج الإدارة العامة في المجتمعات موضوع البحث ثم تأصيل ماهو كائن فعلاً من نماذج إدارية في هذه المجتمعات.

إن «التقسيم» هو المفتاح إلى عملية المقارنة، وهو الذي يسهم في تطور الدراسات المقارنة للإدارة العامة كلما كان أقرب إلى السلامة وأكثر قبولاً للتطبيق. من أجل ذلك، كان الاهتمام بدراسة و إبراز تقسيمات رجز بوصفها أولى المحاولات الجدية التي قدمتها الجهود العلمية في حقل الدراسة المقارنة للإدارة العامة[٧].

يتحدد تقسيم رجز (١٩٥٧م) بالنموذج الزراعي Agricultural Model والذي أسماه (Agraria) وبالنموذج الصناعي Industrial Model والذي أسماه (Industria).

«وقد اعتبر رجز أن الأساس الاقتصادي هو المعيار الرئيس الذي يمكن على أساسه تقسيم المجتمعات، ووفق هذا التقسيم يمكن تحليل الخصائص الأخرى للمجتمعات مثل بنائها الاجتماعي .. ونظامها السياسي .. وإطارها العقائدي .. ونظام الاتصالات فيها ..، فطبيعة البناء الاقتصادي للمجتمع ومستوى نضجه ونمط التنظيم الاقتصادي فيه يحدد - في رأي رجز - مختلف المؤشرات الأخرى لخصائص المجتمع».

(٧) إن محاولات رجز ودراساته المتتابعة (١٩٥٧، ١٩٦١، ١٩٦٤، ١٩٧٣م): للبيروقراطية وأنظمة الإدارة العامة، تمثل في الواقع «مدخلاً بيئيًا مقارنًا»، فهو ينظر إلى أنظمة الإدارة العامة من منظور كلي (Macro) يحلل بناء المجتمع ككل، وأثر هذا البناء على هياكل وعمليات وأنشطة وعلاقات الحكومة في هذا المجتمع، وذلك خلافًا للمفهوم العضوي الضيق والتحليل الجزئي (Micro) الذي قام عليه نموذج ماكس ڤيبر للبيروقراطية.

خصائص النموذج الزراعي والنموذج الصناعي

أولاً : الأســـاس الاقتصـــادي

١- النموذج الزراعي واقتصاده القائم على الاكتفاء الذاتي

يتصف هذا المجتمع بأن نشاطه الاقتصادي الرئيس، كما هو واضح من تسميته، هو الزراعة. وسكان هذا المجتمع فلاحون ومزارعون يقطنون القرى ويستهلكون معظم إنتاجهم.ويحتاج الفلاَّح إلى بعض السلع التي لاينتجها، ومن ثم فإنه يضطر إلى بيع وشراء جزء من السلع التي ينتجها من أجل توفير حاجته من السلع التي لاينتجها. ويؤدي ذلك إلى وجود بعض الأشخاص الذين يتمثل نشاطهم الاقتصادي في عملية البيع والشراء.

وبجانب ذلك فإن الحكومة تمثل عاملاً آخر في اقتصاديات النموذج الزراعي. فالحكومة يجب أن تنال جزءًا مما تنتجه القرية. ذلك أن المسؤولين الحكوميين يشكلون طبقة قوية اجتماعية في المجتمع الزراعي، وهذه الطبقة تحتاج إلى استهلاك حجم كبير من السلع المنتَجة من أجل تأمين وضعهم الاجتماعي المميز.

هؤلاء المسؤولون الحكوميون أو أعضاء الطبقة الأرستقراطية -على حد تعبير رجز- تكاد أن تكون العنصر الوحيد في المجتمع الزراعي المستفيد من النشاطات الحكومية. ومن ثم فإنها تمارس قدرًا كبيرًا من السلطة من أجل إجبار الفلاحين على العطاء غير المحدود والتضحية - دون مقابل - في سبيل الحكومة المتمثلة في هذه الطبقة.

وفي الحقيقة، فلقد كان هناك عائد معين على المزارعين مقابل عطائهم غير المحدود، هذا العائد يتمثل أساسًا في استفادة الطبقة الدنيا في المجتمع الزراعي، فيما تحققه الحكومة من أمن وأمان، وبناء للطرق، والدفاع ضد أية قوة غازية أو معتدية من الخارج، وكذلك حل ماقد ينشأ من منازعات بشأن الأرض الزراعية، وتأمين استمرارية حفر الترع وقنوات الري.

ولايعني هـذا أن جمهور المزارعين يمثل بالضرورة طبقة مغلوبة على أمرها تعمل من أجل الطبقة الأرستقراطية، وأن الأخيرة تمتص دمها وتعاملها بمنتهى القسوة، ومن ثـم فإن اقتصاد القرية يقوم على أساس هذه المعادلة الظالمة. إذ يرى رجز أن هناك من التعويض للفلاحين مايتمثل في نوع من اقتصاد يقوم على الاكتفاء الذاتي في القرية.

ففي الأغلب نجد الفلاحين يستطيعون تحقيق هذا الاكتفاء الذاتي عن طريق شراء مايحتاجونه من سلع، دون اعتماد على ماتقدمه الحكومة «الأرستقراطية» من خدمات، فالحياة الاقتصادية في القرية يمكن تحقيقها بصورة اكتفاء ذاتي. وقد تستمر هذه الحياة دون اعتماد كلي على الخدمات الحكومية المفروض تقديمها. فالقرية تهتم أولاً وأخيرًا بما تتأثر به البيئة التي تحيا فيها، فاهتمامات الفلاحين تدور حول توافر المياه للري أو جفافها والحصول على محصول جيد أو رديء. وكأن الحكومة الأرستقراطية أو «الإدارة العامة» إنما تمثل رمزًا معينـًا للقرية مضمونه أنها محصل للضرائب أو جاب لها، وهذا يجعل الفلاحين الذين يمثلون عصب الاقتصاد في القرية يقيمون حاجزًا نفسيًا بينهم وبين الحكومة، فكون الحكومة في نظرهم «جابية للضرائب» عمل غير محبب وغير مقبول منهم.

إن المعادلة الاقتصادية التي تتضمن العلاقات الاقتصادية القائمة بين الفلاحين في القرية وبين الحكومة تتخذ شكلاً بسيطـًا ومعقدًا في الوقت نفسه. فهي بسيطة لأن مايطلبه الفلاح من الحكومة ليس بالكثير، ومن جهة أخرى فإن الحكومة تنظر للقرية على أنها أحد مصادر الدخل، وهي معقدة لأن الفلاح يملك قدرًا معينـًا من الأسلحة القوية يستطيع بمقتضاها أن يقاوم الحكومة فيما تطلبه من ضرائب، وذلك عن طريق إخفاء بعضـًا من المحصول، وتسويق البعض الآخر، وهذا يزيد من صعوبة الحكومة في الحصول مباشرة على الضرائب، ويجعلها تلجأ إلى شخص مقيم في القرية «كالعمدة أو شيخ القرية» من أجل تحصيل ضرائبها، وحتى في هذه الحالة مايزال الفلاحون يملكون قدرًا كبيرًا من الضغط يمكن أن يمارسوه على الموكل إليه مهمة تحصيل الضرائب.

وعلى العموم، فإن دخل الحكومة أيًا كان مصدره فهو محدود وضعيف، حيث يمثل نسبة ضئيلة بالنسبة لعدد السكان، وذلك نتيجة لعديد من العوامل منها ضعف الإنتاج وصعوبة جمع الضرائب، ويتسبب ذلك في عدم وجود إنفاق حكومي وفي تقييد سلطة الحكومة أحيانًا في فرض الضرائب، ورقابة المولين.

٢- نموذج المجتمع الصناعي واقتصاده القائم على الاعتماد المتبادل

تمثل الصناعة في هذا المجتمع النشاط الإنتاجي والاقتصادي الغالب، وخلافًا للمجتمع الزراعي الذي يعتمد المنتجون فيه على الاكتفاء الذاتي، فإن المجتمع الصناعي يقوم على التبادل بدرجة عالية، فهو اقتصاد يقوم على بيع ما يُنتج في الأسواق، ولذلك فإن السوق يلعب دورًا مهمًا في هذا النوع من الاقتصاد، حيث إن أغلب المنتجين لاينتجون لسد حاجاتهم الاستهلاكية المباشرة أي للاكتفاء الذاتي، وإنما يطرحون إنتاجهم في الأسواق ويبيعونه، ليحصلوا على النقود لسد احتياجتهم من السلع والخدمات التي يُنتجها منتجون آخرون، فنظام السوق من بيع وشراء يمثل المحور الذي يقوم عليه الاقتصاد الصناعي.

ويلاحظ أن كل مايُبذل في إنتاج السلعة أو الخدمة إنما يُقَوَّم أو يحسب في مضمون الثمن المحدد للسلعة أو الخدمة، والمال والوقت، وغير ذلك من العناصر التي تدخل في حساب الثمن، وهي بالطبيعة عناصر اقتصادية في السلعة أو في الخدمة لها علاقة مباشرة بالمنتج. فكأن الخصائص الأساسية للاقتصاد في المجتمع الصناعي إنما تتمثل في الاعتماد على اقتصاد منظم بنمط معين، قوامه كثرة الإنتاج بالنسبة للسلع والخدمات وبنسبة تفوق نسبة عدد السكان. ومن ثم، فإن إنتاجه يفوق بكثير إنتاج اقتصاد النموذج الزراعي. وتفريعًا على ذلك، فإن عملية فرض الضرائب تتخذ نطاقًا واسعًا وتتميز بالسهولة، وإن كانت تتطلب درجة عالية من الرقابة بسبب تعقيدات نظام السوق.

ولهذا؛ يسهل على الحكومة في المجتمع الصناعي أن تقرر وتفرض الضرائب نظرًا لطبيعة اقتصاديات هذا المجتمع، بصرف النظر عن صعوبة تحصيلها نظرًا للتعقيدات العديدة التي يتسم بها الإنتاج والتوزيع في اقتصاد المجتمع الصناعي. ويعني ذلك، بالمقارنة بالمجتمع الزراعي، أن الحكومة في النموذج الصناعي تحصل على قدر أكبر من الضرائب من أجل تأمين نفقاتها المتعددة.

والنتيجة، أنه إذا كان أفراد المجتمع الصناعي يدفعون ضرائب تمثل دخولاً للحكومة، فإنهم بالتبعية يتوقعون خدمات أكثر من تلك التي يتوقعها أفراد مجتمع النموذج الزراعي. ويعني هذا أن الجهاز الحكومي في النموذج الصناعي جهاز ضخم، ويتسم بالتعقيد وبالطابع الفني والتخصص ويتمتع بالاستقرار.

ويمكن القول إن مجمل تحليل رجز ينتهي إلى ربط تقسيماته بالإدارة العامة فيحدد النتائج التالية :

١- في المجتمع الصناعي

أ) ضخامة الجهاز البيروقراطي، وتضمنه لعوامل التخصص والمهارة والتدريب المستمر على نطاق واسع وتوافر القيادة الإدارية الكفؤة والقادرة علي مواكبة متطلبات المجتمع اجتماعيًا واقتصاديًا.

ب) التوسع في التعليم وجعله إجباريًا، وتنوعه من أجل الحصول على الكفاءات البيروقراطية.

جـ) وضع الكفاءات الوظيفية في مواقعها الصحيحة،وتحقيق التنافس بين الموظفين، من أجل زيادة الإنتاج، والترقية على أساس الجدارة والكفاءة، وتجنب تدخل الاعتبارات الشخصية عند الاختيار للوظيفة الأعلى.

د) يتم دفع رواتب عالية للموظفين وكافية لمعيشتهم، مما يترتب عليه اعتمادهم كلية على خزانة الحكومة، وهذا يؤدي إلى أن تتحكم الإدارة العامة في سلوكهم.

هـ) إن الموظفين في المجتمع الصناعي ليسوا رجال سلطة وحكم، وإنما هم في موقع الخدمة العامة، ودوام الوظيفة مرهون بدوام صلاحية شاغلها.

٢- في المجتمع الزراعي

أ) الجهاز البيروقراطي بسيط ولايتضمن عناصر وعوامل التخصص، كما أن عملية الاختيار للخدمة المدنية لاتتم على أساس الكفاءة ووفق أسس موضوعية تحكم معايير الكفاءة؛ بل في الغالب يتم الاختيار على أساس الاعتبارات الشخصية والقبلية.

ب) يتسم الجهاز البيروقراطي في المجتمع الزراعي بعدم وجود كفاءات قيادية كفؤة وقادرة، كما أنه لايطبق في هذا المجتمع مبدأ وضع الكفاءات الإدارية في موقعها السليم هذا مع فرض وجودها، ، ومن جهة أخرى فإنه لايتضمن أسباب المناقشة بين أعضائه ولا أسس الترقية وفق معيار الصلاحية والكفاءة.

جـ) لايحصل أعضاء الجهاز البيروقراطي على دخل من وظيفتهم يكفي لمواجهة متطلبات معيشتهم. ومن ثم فإنه يلزمهم البحث عن مصادر أخرى. وهذا يعني عدم اعتمادهم على مايدفع لهم من رواتب، وذلك يعطيهم مجالاً للتحرر من السيطرة الوظيفية، ومن الاعتماد الكلي على خزانة الدولة.

د) نجد أن الموظفين ينظرون إلى السلطة نظرة اهتمام، وقد يؤدي ذلك إلى اعتبار أنفسهم رجال حكم وسلطة وليسوا في مواقع الخدمة العامة.

هـ) لاتوجد اهتمامات قوية لدى الفرد في الإسهام في النشاطات الحكومية بسبب عدم امتداد هذه الأنشطة إلى مايمس مصالحه وأهدافه؛ من أجل ذلك فإن الفرد يتحاشى حتى مجرد الإسهام الشكلي أو البسيط في سياسة الدولة..، وذلك لأن الفرد العادي يسعى إلى تحقيق اقتصاد يتصف بالاكتفاء الذاتي فهو لايود الإسهام في أية نشاطات حكومية مهما كانت بسيطة.

ويخلص رجز إلى تلخيص مدى التباين بين الإدارة العامة في التقسيم الصناعي وفي التقسيم الزراعي؛ بقوله :

أ) «في المجتمع الصناعي تكون العلاقات غير شخصية، وتتعلق أساساً بالسياسات أكثر من تعلقها بالمراكز وبالوظائف».

ب) «بينما في المجتمع الزراعي تكون العلاقات شخصية، وتتعلق أساساً بالمراكز وبالوظائف أكثر من تعلقها بالسياسات».

ثانياً : البناء الاجتماعي

بعد ذلك ينتقل رجز إلى تحليل تأثر الإدارة العامة بالبناء الاجتماعي في كل من التقسيمين اللذين اقترحهما وهما المجتمع الزراعي والمجتمع الصناعي.

وموجز ماينتهي إليه رجز هو تقسيم البناء الاجتماعي إلى نموذجين :

- تنظيمات حكومية.
- تصنيفات مجتمعية.

١- التنظيمات الحكومية

النظام الحكومي يعني نوعاً معيناً من الحكومات، ذي شكل محدد، وهذا هو النموذج الأول من البناء الاجتماعي. أما تصنيف المجتمعات، فإنها تعني -عند رجز- أي تكوين لجماعات أو لمجموع من الأفراد يتوافر فيهم خصائص مشتركة، ويلتقون معاً على قدر متفق عليه من الأهداف.

ولقد حلل رجز أوجه الاختلاف بين التنظيمات التي تقوم في المجتمع الزراعي وأسماها التنظيمات الأولية، وبين التنظيمات التي تقوم في المجتمع الصناعي وقد أسماها التنظيمات الثانوية. وتتمثل الأولى أساساً في الأسرة والقبيلة وغير ذلك من الأنماط الأسرية التي توجد في المجتمع الزراعي، وترتبط معاً بعديد من الروابط المعقدة المتشابكة والمتداخلة من العناصر السياسية والاقتصادية والبيولوجية والثقافية وغيرها. أما الثانوية فإنها توجد في المجتمع الصناعي حيث يجد الفرد نفسه في عديد من العلاقات والارتباطات المهنية المتخصصة وغيرها ومعظمها يتميز بالعضوية الاختيارية وليس بالإجبارية أو الجماعية كما في معظم الحالات في التنظيمات الأولية. فالنقابة المهنية والنادي الرياضي، وغرفة التجارة، واتحاد العمال، وغير ذلك من هذه التنظيمات هي أمثلة

للتنظيمات الثانوية وفق تقسيم رجز. ويسلِّم رجز بوجود حالات نموذج التنظيمات الأولية في المجتمع الصناعي خاصة إذا وجدت قرى فيه، وهي الموطن الأصلي لهذا النوع من التنظيمات. كما يسلم أيضًا بوجود بعض التنظيمات الثانوية القليلة في المجتمع الزراعي إذا وجدت فيه مدن.

ووفق تصور رجز فإن الأفراد يمارسون تأثيراتهم على الحكومة -بما تتضمنه من إدارة عامة من خلال التنظيمات الأولية الموجودة في المجتمع الزراعي، أو التنظيمات الثانوية الموجودة في المجتمع الصناعي.

بطبيعة الحال، نجد أن تأثير التنظيمات الأولية في المجتمع الزراعي على الحكومة يكاد ينعدم إلا إذا تمتع بعضها بقوة معينة تستطيع بمقتضاها أن تساعد في إحداث قدر معين من التأثير. ومعنى ذلك أنه لايحدث ضغط على الإدارة العامة فيما يتعلق بمضمون وأداء الخدمات العامة. ويترتب على ذلك أن الإدارة العامة هي التي تقوم من خلال موظفيها بوضع السياسات، وصنع وتنفيذ القرارات، وتحديد مضمون وإطار الخدمة العامة وأسلوب أداء هذه الخدمة دون نظر إلى أفراد المجتمع، وهذا ما يحدث بالنسبة للمؤسسات الأخرى في الحكومة القائمة على المجتمع الزراعي.

أما في المجتمع الصناعي فإن التنظيمات الثانوية تؤدي دورًا مؤثرًا في الحكومة سواء في تشكيل سياساتها، أو في تحديد مضمون الخدمة العامة وفي أسلوب أداء هذه الخدمة. وقد تتخذ من المؤسسات السياسية الرسمية «مثل المؤسسة التشريعية»، ومن المؤسسات السياسية غير الرسمية «مثل الأحزاب السياسية وجماعات الضغط والمصلحة» أدوات تمارس من خلالها القيام بدور مؤثر على الإدارة العامة.

ومما يساعد هذه التنظيمات على قيامها بدورها المؤثر، وممارسة نفوذها في مواجهة الحكومة وإدارتها العامة -على وجه أخص- الاستجابة الحساسة من قبل الإدارة لهذا التأثير أو هذا النفوذ فيما يتعلق بالخدمة العامة مضمونًا وأداءً وتقويمًا.

مجمل القول أن الأفراد في المجتمع الصناعي يملكون من خلال التنظيمات الثانوية قدرًا كبيرًا ومتنوعًا من أسلحة النفوذ والقوة، للتأثير في سياسات الخدمة العامة، واستجابة من الحكومة لتقبل هذا التأثير.

وهناك ما أسماه رجز بمناخ الإدارة، الذي يتأثر تمامًا بخصائص البناء التنظيمي الموجود في كل من المجتمعين الزراعي والصناعي.

فالسلوك العام للمجتمع والعادات والتقاليد،والقيم والذوق الاجتماعي من العوامل المكونة لمناخ الإدارة العامة، وهذه كلها تختلف بالتأكيد في المجتمع الزراعي عنها في المجتمع الصناعي؛ بل إن بناء العلاقات الإنسانية وتداخل العلاقات الشخصية وتكوين الصداقات من العناصر المؤثرة في مناخ الإدارة وهي تميل إلى الانفتاح في المجتمع الصناعي بينما تميل إلى الانغلاق في المجتمع الزراعي.

ففي المجتمع الصناعي، تتميز الخدمة المدنية بوجود وسائل عديدة من خطوط الاتصالات الرسمية وغير الرسمية. بل إن هذه الاتصالات في الغالب تتم من خلال التنظيمات غير الرسمية عبر الخطوط الرسمية، ويلاحظ أن العضوية في التنظيم البيروقراطي تتسم دائمًا بالفردية وتؤسس على نوع معين من التعاون. ومن جهة أخرى، فإن العلاقات البيروقراطية تتضمن عناصر الجدال والمناقشة والتغيير المستمر نحو الاتجاه إلى قيم معينة لأعضاء التنظيم البيروقراطي، وهذا الاتجاه يساعدهم على استخدام قدراتهم بأعلي قدر ممكن من الكفاءة، ليس فقط للحصول على الرضا الشخصي أو الفردية، وإنما أيضًا للحصول على رضاء الجماعة وتحقيق أهداف التنظيم.

أما في المجتمع الزراعي، فإن العلاقات البيروقراطية تقوم على أساس نماذج معينة يحكمها إطار تداخل العائلات. ويظهر في هذه العلاقات العديد من المشكلات والمنازعات،وقد تتخذ شكلاً حادًا وصارمًا، وغالبًا ماتدور حول التنافس من أجل المواقع والمراكز المهمة في التنظيم الحكومي. وقد تأخذ شكلاً آخر في إطار الأسرة الحاكمة حيث يتجه الخلاف إلى نوع من التنافس المستمر

على السلطة وهو ما أسماه رجز «بالتنافس على القصر». ومن الطريف أن رجز يذكر أنه في مثل هذا المجتمع نجد قواعد الدبلوماسية دائمًا تعني العكس. فكلمة «نعم» يجب أن تفسر دائمًا على أنها «لا» وأن الاتفاق على أمر أو حل لمشكلة في داخل الأسرة الحاكمة، أو الأسرة الأرستقراطية المسيطرة على التنظيم البيروقراطي، لايعني أبدًا إنهاء المشكلة، وإنما هو بمثابة «تسكين» أو «تخدير» لها، لأن معيار التنافس هو الذي يحكم دائمًا مايثار من مشكلات وهو بدوره لاحدود له، ومضمونه لانهائي، وتكثر الاجتماعات واللقاءات لحل هذه المشكلات وغالبًا ماتكون «أصلاً» دعوة للطعام، حيث تتخذ مائدة الطعام أداة باستمرار في المجتمع الزراعي للنظر في المشكلات أو محاولة إيجاد حل لها.

وطبيعة العضوية في التنظيم البيروقراطي الزراعي تأخذ شكلاً جماعيًا. وهي عضوية شخصية على عكس الحال في المجتمع الصناعي فإنها ليست كذلك. ومن ثم، فإن العلاقات البيروقراطية تكون شخصية تمامًا في المجتمع الزراعي، وغير شخصية في المجتمع الصناعي. ويترتب على ذلك أن التنافس على السلطة أو «التنافس على القصر» .. حسب مفهوم رجز يدور حول محاور وسياسات شخصية وحول مختلف العلاقات العائلية والشخصية، أما التنافس أو الجدال والحوار والمناقشة في المجتمع الصناعي، فإنه يدور حول السياسات وأساليب تحقيقها وأدواتها، أي إنها تتركز حول السلع والخدمات العامة، وليس حول العلاقات الشخصية والتنازع من أجل السلطة. ومعنى ذلك أيضًا، أن التنازع البيروقراطي يكون تنازعًا ونضالاً شخصيًا في حالة المجتمع الزراعي، حيث يقوم على المصالح الشخصية بالدرجة الأولى بينما بالمقارنة فإنه في المجتمع الصناعي يتخذ شكلاً غير شخصي ويقوم على مصالح وأهداف الجماعات.

٢- التصنيفات المجتمعية

يمثل تصنيف المجتمع (Classification) النوع الثاني من البناء الاجتماعي. ويعني تصنيف المجتمع عند رجز؛ نماذج من جماعات من الأفراد، يرتبط أفراد كل

جماعة بمعيار مهم تعرف به. وقد اقترح رجز أربعة معايير يمكن إقامة هذه التقسيمات على أساسها، هذه المعايير الأربعة هي :

المعيار الأول : المنطقة الجغرافية والمنطقة السكنية. وقد طبق هذا المعيار منذ آلاف السنين في دولة المدينة اليونانية حيث صُنِّف المجتمع الأثيني إلى مناطق سياسية محددة، ويرى رجز أنه غالبًا ماتتركز «الطبقة الحاكمة» في مناطق جغرافية معينة في إقليم الدولة تمثل مصادر قوتها وثروتها (الأرض الزراعية مثلاً) أو مواقع ممارستها لنفوذها (المدن).

المعيار الثاني : السلوك. هذا المعيار السلوكي لتصنيف المجتمع يتضمن بدوره عدة معايير فرعية يمكن إقامة التقسيمات عليها مثل معايير : اللغة، الدين، العادات والتقاليد، التنظيم السياسي، التنظيم المهني أو النقابي، وغير ذلك من المعايير الفرعية التي يمكن استخدامها.

المعيار الثالث: الوصف أو الاتجاه. ويعني هذا المعيار عند رجز الاتجاه المعين لرأي مجموعة من الأفراد، أو الوصف المعين الذي يصلح إطلاقه على جماعة من الأفراد. فالتصنيف هنا يقوم على أساس الرأي الذي تعبر عنه الجماعة.

المعيار الرابع: العنصر الوراثي. وهو الذي يميز مجموعة معينة من الأفراد عن غيرها مثل معايير اللون والشكل والعنصر الذي انحدرت منه هذه المجموعة والذي يتخذ أساسًا لإقامة التمييز العنصري في بعض المجتمعات.

وفيما يتعلق بتطبيق هذا التصنيف وعلاقاته بالسلوك الإداري،توجد الكثير من الاختلافات في المجتمع الزراعي والمجتمع الصناعي:

ففي المجتمع الزراعي تعدّ الطبقة الحاكمة البيروقراطية هي العمود الفقري في المجتمع، أو هي «الجماعة العظيمة». بينما تُعدُّ الطبقة البيروقراطية في المجتمع الصناعي أحد الأنشطة العديدة فيه، وهي في الوقت نفسه تمثل أحد التقسيمات الاقتصادية.

ومن جهة أخرى، فإن هناك تنافسًا وضغطًا على الوظائف البيروقراطية في

المجتمع الزراعي حيث تعد هذه الوظائف رمزًا معينـًا للاحترام والسلطة والثروة والنفوذ مع ملاحظة قلة عدد هذه الوظائف، وتكاد تكون محصورة في عدد معين ومحدود من الأسر التي تمثل الطبقة الأرستقراطية. ومن ثم فلا مجال للمنافسة المفتوحة كأسلوب للتعيين في الوظائف العامة، وما يتبع ذلك من ضرورة إقامة نظام التعيين على أساس من الجدارة والكفاءة والمقدرة. إن أسلوب التعيين في المجتمع الزراعي يتم على أساس الاعتبارات الشخصية والقبلية.

أما في المجتمع الصناعي، فالوضع يختلف تمامًا فالضغط أو التنافس على الوظائف العامة وإن كان موجودًا، إلا أنه يوجد بصورة مخففة، وعلى أسس مختلفة وبواعث أخرى غير الموجودة في المجتمع الزراعي. فالوظائف العامة مفتوحة للجميع على أساس من المنافسة، وحيث يتم الاختيار والتعيين وفق معيار الكفاءة والمقدرة والصلاحية والخبرات التخصصية دون تدخل للاعتبارات الشخصية.

ثالثًا : الإطـــار العقـــائدي

يحاول رجز بعد ذلك أن يناقش الإطار العقائدي في المجتمعين الزراعي والصناعي وأثر مضمون هذا الإطار على الإدارة العامة. والإطار العقائدي يعني عنده كل مايتعلق بالأفكار والمعتقدات، والقيم والمفاهيم السائدة لدى أفراد كل من المجتمعين الزراعي والصناعي نحو الحكومة ونحو الإدارة العامة فيها.

ويلاحظ أن رجز يربط بين المجتمع وطبيعته في تحليله لكل ماسبق. حيث يرى أن المجتمع الزراعي هو مجتمع قريب ولصيق بالطبيعة وقواها وظواهرها ومتغيراتها العديدة مثل الحياة والموت، والمعجزات، والفيضانات، والجفاف، والشمس والقمر، والليل والنهار، والسماء والأرض، وغير ذلك من عوامل الطبيعة ومتغيراتها العديدة التي تعمل في توافق، وتعارض أحيانًا. أما في المجتمع الصناعي فإنه مجتمع صنع الإنسان كل شيء فيه، وفسرت ظواهره وعوامله ومتغيراته على أساس من العلم والمنطق ولم يبق شيء من هذه الظواهر، خاصة

تلك المتصلة بالطبيعة كتعاقب النهار، وكسوف الشمس، وخسوف القمر، ووقوع الزلازل وانفجار البراكين وغير ذلك إلا وقد أوجد لها الإنسان في المجتمع الصناعي تفسيرًا علميًا. يتيسر فهمه وربطه بحقائق الواقع.

ويرى رجز : أن الإطار العقائدي في المجتمع الزراعي يؤثر بدرجة كبيرة على أسلوب الحكم بصفة عامة، وعلى عملية صنع القرارات في الجهاز الإداري للحكومة بصفة خاصة. فالحاكم في المجتمع الزراعي يمثل مفهومًا مطلقًا قياسًا على البناء العقائدى المطلق للمجتمع، فهو مصدر الشرعية، وهو الحكم بين السلطات وهو أداة صنع القرارات النهائية وهو رمز العدل المطلق، ولذلك فإن كل خلاف في المصالح في المجتمع الزراعي، إنما يرفع إلى السلطة العليا، أي إلى القيادة الحاكمة لكي تحل هذا الخلاف أو تصدر حكمها فيه، والسلطة الحاكمة سلطة مطلقة، تملك السيادة والشرعية معًا لامعقب عليها ولامسائل لها(٨).

أما في المجتمع الصناعي، فالأمر يختلف تمامًا، ذلك أن قاعدة الشرعية تكمن في الشعب صاحب السيادة ومصدرها، والحكومة هي التى تقرر السياسة وتضع القوانين وتنفذها، وترعى الحقوق التى يتمتع بها جميع المواطنين والواجبات التى يلتزمون بها، وهي المسؤولة عن التحقق من أن القوانين المعمول بها والحقوق والواجبات تأخذ صورتها التنفيذية.

فالحكم إذن في المجتمع الصناعي ليس حكمًا مطلقًا، وإنما يكتسب شرعيته من إرادة الشعب. والإدارة العامة في هذا المجتمع لاتمثل جسمًا منفصلاً عن المجتمع، وتقوم على أساس العلم والمنطق والموضوعية، ولاتحكمها عوامل شخصية أو مطلقة. والفرد في المنظمات الحكومية لابد وأن يملك قدرًا من المعرفة المهنية والتخصصية العلمية قبل التحاقه بالعمل الوظيفي.وهو يندرج في سلك الخدمة العامة دون أن يدرب على أنه من طبقة ممتازة مثل الطبقة الارستقراطية في المجتمع الزراعي، وهو يتسلم الراتب من الجهاز الحكومي مقابل عمله وجهده، وليس مقابل انتمائه لطبقة متميزة في المجتمع(٩).

(٨) أحمد صقر عاشور، *الإدارة العامة: مدخل بيئي مقارن*، (بيروت: دار النهضة العربية، ١٩٧٩م)، ص ص١٢٨-١٢٩.

(٩) أحمد صقر عاشور، *الإدارة العامة: مدخل بيئي مقارن*، ص ص١٤٢-١٤٣.

رابعًا : الاتصال

الاتصال من العوامل المهمة في دراسة النظام الإداري، وقد اتخذه رجز منهجًا لتفهم نموذجيه الزراعي والصناعي. ومن المفاهيم الأساسية التي استعملها والتي أعطاها معنًى معينًا في إطار دراسته للاتصالات مفهوما المجتمع والجماعة. فالمجتمع (Society) مجموعة من الأفراد موحدين معًا من خلال معيار تقسيم العمل. أما الجماعة (Community) فإنها تعني مجموعة محددة تتقاسم معًا معلومات معينة أو تملك مجموعة متكاملة من العادات وأدوات الاتصال.

ويتحدد مجمل تحليل رجز لهذا الموضوع في النقاط الآتية :

١- إن أفراد المجتمع الصناعي بحكم التفاعل الدائم بينهم، وبحكم تقدم وسائل نقل المعلومات والاتصال، وبحكم تعدد التنظيمات الثانوية؛ لديهم الاستعداد الطبيعي لعملية الاتصال، وبالتالي يمكن تعبئتهم من قبل الحكومة. على عكس الحال في المجتمع الزراعي، فبحكم التشتت الجغرافي لأفراده، وبحكم الاكتفاء الذاتي لوحداتهم الأولية (الأسرة-القبيلة)، وأيضًا بحكم تخلف وسائل نقل المعلومات والاتصال، وبحكم عدم وجود تنظيمات رسمية ثانوية، مثل التنظيمات المهنية، وغرف التجارة والصناعة، واتحادات العمال، والأحزاب السياسية، فإن هذا المجتمع غير مهيأ لعملية الاتصال، وبالتالي فإن عملية تعبئته من قبل الحكومة تعدّ غير ممكنة.

٢- إن هناك علاقة وطيدة تمامًا بين الاتصال، وبين البناء الاجتماعي بما يتضمنه هذا البناء الاجتماعي من تقسيمات ونماذج فرعية في داخله. ومن ثم فإن عملية الاتصال تشمل تنظيمات المجتمع الصناعي كله، ومجموع أفراده، بينما تقتصر في حالة المجتمع الزراعي على الطبقة الحاكمة دون غيرها من باقي أفراد المجتمع.

٣- إن مضمون الإطارالعقائدى يتعلق أيضًا بالاتصال حيث يتأثر به سواء من حيث الأفكار أو القيم التي يتكون منها أو أسلوب الاتصال ذاته، بمعنى تحديد نموذج الاتصال الذي يجب أن يتم من خلاله ترجمة الإطار العقائدي.

٤- فيما يتعلق بعلاقة الاتصال بالإدارة العامة، فقد ميَّز رجز بين الاتصال الذي يتم بين الحكومة والشعب، والذي يتم داخل الحكومة أو داخل الجهاز البيروقراطي. وقارن فيما يتعلق بعملية الاتصال -داخل الجهاز البيروقراطي - بين المجتمع الزراعي والمجتمع الصناعي، سواء من حيث الأهداف أو من حيث الأسلوب الذي يتم به. فالاتصال البيروقراطي متسع جدًا في المجتمع الصناعي لمواجهة متطلبات التداخل والتشابك والاعتماد المتبادل الذي يقوم عليه السوق في ذلك المجتمع، لكنه بالمقارنة فإن الاتصال البيروقراطي في المجتمع الزراعي ضيق جدًا بسبب أن الاقتصاد يتسم بالبساطة، وبعدم وجود اعتماد متبادل بين عناصره كما في حالة المجتمع الصناعي، وبسبب آخر هو أن مجموعة صغيرة وضيقة في الجماعة هي المهيأة لعملية الاتصال في المجتمع الزراعي وتتمثل أساسًا في القيادة البيروقراطية (الطبقة الحاكمة) دون غيرها من باقي أفراد المجتمع.

خامسًا : السلطة والإدارة

إن علاقة السلطة بالإدارة العامة من أعقد الموضوعات وأشقِّها على الإطلاق في إطار الدراسة المقارنة للإدارة؛ بل هي تمثل موضوعًا محيرًا، ويدور في حلقة مفرغة بسبب مايكتنفه من غموض وتعقيد وتشابك، ومايتضمنه من عوامل ومتغيرات عديدة تختلف من نظام لآخر.

وهنا يجب التمييز بين مفاهيم ثلاثة هي : القوة ، والنفوذ ، والسلطة. فالقوة (Power) تعني «المشاركة في عملية صنع القرارات والتي تؤثر في السياسات المتعلقة بالآخرين وبما تحمله من جزاء معين».

أما النفوذ أو التأثير (Influence) فإنه يتضمن «الوسائل المختلفة التي بمقتضاها يؤثر شخص في سياسات الآخرين». والسلطة (Authority) تشير إلى القوة الرسمية (Formal power) وهي القوة التي تُمارس في إطار الشرعية التي تتحدد من خلال الجماعة ويمارسها النظام السياسي.

ويرى رجز أن هناك تمييزًا بين القابضين على القوة وبين المُمَارَس عليهم

هذه القوة أو المخاطبين بها، وكذلك هناك تمييز بين حجم القوة، وبين الجزء الذي قبل منها من خلال ممارستها على المخاطبين بها، ومن ثم، يجب ملاحظة التفرقة بين الحجم الكلي للقوة (Gross power) وهو حجمها قبل ممارستها، وبين الجزء الذي قبل منها خلال ممارستها، أي القدر الصافي (Net power) الذي تمت ممارسته وقبوله.

ويلاحظ أن الحجم الكلي لقوة الحكومة في المجتمع الصناعي أكبر وأضخم من الحجم الكلي للحكومة في المجتمع الزراعي. ومن المحتمل أن يكون القدر الصافي منها أقل منه في حالة المجتمع الصناعي، بينما يكون هذا القدر أكبر في حالة المجتمع الزراعي.إن مصادر الشرعية تتسع في حالة المجتمع الصناعي حيث تشمل مجموع الشعب، بينما مصادر الشرعية في المجتمع الزراعي تكون محدودة في شخص الحاكم، ومهما اتسعت فهي لا تخرج عن القيادة الحاكمة المركزة في الطبقة الحاكمة. ومن جهة أخرى، فإن البيروقراطية الصناعية تخضع للرقابة غير الحكومية بينما لاتخضع البيروقراطية الزراعية لمثل هذا النوع من الرقابة.

لكن، ما هي الخصائص العامة لكل من السلطة والنفوذ في كلا المجتمعين الزراعي والصناعي؟ هذا ماحاول رجز تحليله، وأوجزه إبراهيم درويش على النحو التالي(١٠):

١- مصادر السلطة، يخلص رجز إلى أن الحكومات في المجتمعين الزراعي والصناعي تتمتع بقدر كبير من السلطة، والتي تحتوي على متغيرات وعوامل سياسية ومذهبية تضفي في مجموعها صبغة الشرعية على أعمال الحاكمين.

وفي هذا المجال، فإن النظام السياسي في كلا المجتمعين يعد في تعادل، وهذا مايميزه عن النظام السياسي الموجود في المجتمعات الانتقالية، التي تفتقر إلى

(١٠) إبراهيم درويش، *الإدارة العامة: نحو اتجاه مقارن*، ص ص ١٢٧-١٤٠.

الاتفاق على اتجاه أو تصور أو مذهب سياسي معين، ومن ثم تفتقر إلى صيغة الشرعية بصرف النظر عن مصدرها ومضمونها، والتي بمقتضاها تضفي طابع الشرعية على أعمال الحكومة.

بطبيعة الحال، يجب أن نضع في الذهن الاختلاف العقائدي بين المجتمعين الزراعي والصناعي، والذي يؤدي بدوره إلى وجود خلافات في أسلوب ممارسة السلطة.

فالحاكمون في المجتمع الصناعي يستمدون السلطة الشرعية من موافقة المجتمع وإرادة المحكومين. وهذا يعني بالضرورة أن الحاكمين لابد وأن يراعوا في ممارساتهم أنهم يجب أن يعملوا دائمًا باسم الشعب، وأن أعمالهم يجب أن تدور في فلك إرادته العامة. ويترتب على ذلك، أن سلطات الحاكمين تكون موضع مساءلة ومراقبة من قبل الشعب، إذا كانت ممارستهم للسلطة تخرج عن إطار الإدارة العامة وتعني امتيازًا خاصًا لهم في مواجهة المحكومين.

أما في المجتمع الزراعي، فالوضع يختلف تمامًا، إذ إن الحاكم يعد نفسه مصدرًا للسلطة، ومن ثم فإنه ليس ممثلاً للشعب، أو نائبًا عنه، وإنما هو حامٍ للمجتمع، وماسبق يعني ضرورة التمييز بين السلطة والسيطرة وبين الحاكم المقيد والحاكم المطلق.

ولاشك أن أسلوب ممارسة السلطة ينعكس بآثاره على السلوك الإداري للبيروقراطية في كلا المجتمعين الزراعي والصناعي. ففي المجتمع الزراعي،يعد البيروقراطي نفسه شخصًا رسميًا يستمد سلطته من «الحاكم المطلق»، والذي بدوره يعد نفسه صاحب «سلطة أو حق مقدس»، وعلى هذا النحو فإن البيروقراطي الزراعي يتوقع سلوكًا معينًا من قبل أفراد الشعب نحوه.

أما في المجتمع الصناعي، فإن البيروقراطي يعلم أنه يستمد سلطته من الإدارة العامة، ومن ثم فإنه يعتبر نفسه «خادمًا عامًا» للشعب.

٢- مصادر النفوذ، يلاحظ أن رجز يعني بمصدر النفوذ هنا الأساس

القيمي له، وهو في المجتمع الزراعي «الاحترام» وفي المجتمع الصناعي «الثروة»، ويشير إلى أن الاحترام والثروة قد يستعملان أحياناً كمترابطين، بمعنى أن وجود أحدهما قد يستلزم بالضرورة وجود الآخر أو على الأقل يمهد لوجوده. كما يشير رجز إلى أن وجود بعض الأفراد في موقع عالٍ لكونهم مكتسبين الاحترام فإنهم قد يجنحون إلى الحصول على «القيمة» الأخرى أي الثروة.

ويترتب على ذلك، فيما يتعلق بالنفوذ في الحكومة والإدارة، أن قاعدة أساس القوة الخاصة بالحاكم في المجتمع الزراعي، هي التمكن من الاحترام أو السيطرة عليه وتأمينه، بينما بالمقارنة فإن قاعدة أساس القوة بالنسبة للحكومة في المجتمع الصناعي تتمثل في تحديد الثروة وتوزيعها. وما سبق يؤدي إلى القول بمعادلة محددة هي أن إطار النفوذ والقوة وتوزيعها في المجتمع الصناعي يتحدد من خلال نظام السوق، على عكس المجتمع الزراعي الذي يتحدد فيه النفوذ والقوة بناءً على الموقع الطبقي أساساً.

فإذا انتقلنا إلى تحليل الأساس القيمي للقوة، فإنه يتمثل أساساً وفق نظر رجز في التثقيف والمهارة، حيث عَدّهما الأساسين المهمين في هذا الصدد اللذين يؤديان دوراً مهماً في المجتمعين الزراعي والصناعي على حد سواء؛ وإن كان هذا الدور يختلف من حيث المضمون في المجتمع الصناعي عنه في المجتمع الزراعي.

ففي المجتمع الصناعي، فإن التثقيف أو المهارة تتضمن التقانة العلمية، ومعرفة الطريق السياسي السليم، والمعرفة المتعلقة بالشؤون العامة وبالقانون وسائر المبادئ والعموميات المتصلة بالمحيط الاجتماعي. كما أن المهارة تعني المقدرة على التواؤم مع المواقف المختلفة، كما أنها تعني التكتيك، أو هي «فن الإدارة أو أنها فن العلاقات الإنسانية».

أما في المجتمع الزراعي، فإن التثقيف والمهارة يتشابهان في بعض مضامينهما بالمجتمع الصناعي، ولكنهما يرتكزان على أمور مختلفة. فالمجتمع الزراعي يركز على جانب المعرفة المتعلقة بقواعد المجاملة والاهتمام بالطقوس

الاجتماعية والتصرف السليم، وتأمين الاحترام للحكام وللسادة المسؤولين. والمهارة تتضمن التمكن والقدرة على السيطرة والحفاظ على المراسم والرموز المتعلقة بالأعمال الرسمية للحكام.

٣- مشكلة ممارسة القوة، وهي تختلف في إطارها ومضمونها اختلافًا بينًا في كلا المجتمعين الصناعي والزراعي. فإذا افترضنا أن هناك حدودًا معينة، لممارسة القوة في إطار جغرافي معين أو في إقليم محدد، وهو الذي يمثل أرض أو مساحة الدولة، فإن الحكومة في المجتمع الصناعي أو المجتمع الزراعي نفسه تمارس قوة كبيرة على كل مقيم في إقليم الدولة وبصورة مباشرة. أما خارج حدود الدولة، فإن النموذج الصناعي لايمارس أية قوة، بيد أنه قد يمارس تأثيره أو نفوذه من خلال الحكومات الأخرى على الأقاليم أو المجتمعات الأخرى التي تقوم عليها هذه الحكومات، وقد يتم ذلك بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

وفي المجتمع الزراعي، فإن الحاكم القائم عليه، لايعترف بحدود إقليمية معينة تحد من سلطاته، فهو يصنع السُّلْطة ويمارسها .

٤- مشكلة علاقات القوة داخل الحكومة، من أجل التوصل إلى تحليل هذه المشكلة؛ فإن رجز يقسم الحكومة إلى قسمين :

القسم الأول : البيروقراطية.

القسم الثاني : غير البيروقراطية.

ويعني رجز بالبيروقراطية : هؤلاء الذين يشغلون وظائف مهمة أو مهنية في العمل الحكومي، ومخصصين لهذا العمل وحده، من خلال وسائل أوجدتهم فيه، وليست وراثية أو انتخابية .... .

ولقد ركز رجز على دراسة ظاهرتين أساسيتين في هذا الصدد في عالم البيروقراطية وهما :

أ) تأثير قوة غير البيروقراطي على البيروقراطي.

ب) تأثير قوة البيروقراطي على غير البيروقراطي.

وتوحي النظرة الأولى إلى القول إن البيروقراطية في النموذج الزراعي أعظم وأقوى قوة في الطبقة الحاكمة في المجتمع. بينما، بالمقارنة، فإن البيروقراطية في النموذج الصناعي هي عبارة عن أدوات خالصة تستهدف خدمة وتحقيق رغبة ومتطلبات إرادة مراكز القوة غير البيروقراطية في المجتمع الصناعي مثل الأحزاب السياسية وجماعات المصالح والضغط والسلطة التنفيذية المنتخبة والمؤسسات والجمعيات غير الحكومية.

إن البيروقراطية في النموذج الزراعي تملك قدرًا كبيرًا من السلطة وقدرًا قليلاً جدًا من التأثير على الأفراد بينما في النموذج الصناعي تملك قدرًا قليلاً من السلطة وقدرًا كبيرًا من التأثير.

٥- السيطرة على البيروقراطية أو الرقابة عليها، حدد رجز أسلوبين للسيطرة هما :

- السيطرة من أعلى.
- السيطرة من أسفل.

أ) وتعني السيطرة من أعلى : القدر من السلطة الذي يمارسه رئيس الحكومة في كل من النموذجين على البيروقراطية، فرئيس الحكومة في النموذج الصناعي يكون منتخبًا من قبل الشعب، بينما رئيس الحكومة في النموذج الزراعي هو حاكم مطلق. وسلطة رئيس الحكومة في كلا النموذجين إنما تعني بصورة عامة سلطاته المتضمنة إدارة وتوجيه ومتابعة الجهاز البيروقراطي.

ب) السيطرة من أسفل: وهي النوع الثاني من الرقابة على البيروقراطية. وتنحصر هذه الرقابة حول اختبار العلاقات المتعارضة بين المسؤولين والشعب على مستوى الحكم المحلي.

ففي المجتمع الزراعي نجد أن الإدارة المحلية تـدور تنظيماتها حول وجود عدة منـاطق أو أقسام يـترأس كـلاً منـها فرد واحـد، هو الحـاكم المحـلي الـذي يتـولى الإشراف على الوظائف الحكومية في إطار دائرتـه المحلية أيًا كانت تسميتها (دائرة أو منـطقة أو مـحافظة). فـسلطـات هذا الحاكـم المحلي تمـثل في مجـموعهـا كل وظائف الحكومة في المساحة التي يقوم عـليها من جمع الضرائب، وتحقيق الأمن، والإشراف علـى التعليم والأشـغال العامة، وإدارة شـؤون العاملين والمسـؤولين في منطقتـه أو دائرته. ومعنى ذلك أن الحاكم المحـلي بهذه الصورة متسـع السلطات؛ بل من المتوقع أن تكون سلطته غير محدودة في إطارها، وقد تتسع سلطاته لتكون صورة مصغرة للحكومة المركزية في منطقته.

ومن الممكن القول، تبعـًا لما سبق، إنه إذا اسـتمر الحاكم غير محدد السلطة في منطـقته على هذا الـنحو، فإن دوره قد يتـغير من ممثل لـلحكومة المركـزية إلى حاكم مـطلق ينـازع الحكومة المـركزية في الـسيطرة والـسلطة، وإذا نجـح الحاكم المحلي في ذلك، فإنه يتحول من ممثل للحكومة المركزية إلى إقطاعي.

ويترتـب عـلى ذلك، أنه من أجل ضـمان السيطرة مـن أسفل وتأمينـها، فإن السلطـة المركزية ممثلة فـي الحاكم تجد نفسها مـضطرة إلى نقل الحاكـم المحلي من منطقته إلى منطقة أخرى، وهكذا يضـطر الحاكم إلى إجراء تنقلات باستمرار بين الحكام المحليين.

والنتيجة الحتمية التي تقع على عاتق الحاكم هي إضعاف السلطة والسيطرة في منطقة الحكم المحلي، وذلك بصورة مسـتمرة ودائمة. وهذه هي الحلقة المفرغة التـي تدور في إطـارها علاقات الحـاكم المركـزي بالحكـام المحليين عـلى مسـتوى الدوائر أو المناطق أوالمحافظات.

ومن جهة أخرى، فإن الحاكم المحلي قد يـرى أنه بحاجة إلى مؤيدين له في منطقـته من أجل تأمين سلـطته وتأكيدها. وقـد يؤدي به هذا الباعث إلـى محاولة تدعيـم قوته من خـلال قبوله لـرغبات واقتـراحات الجماعـات المحلية فـي منطقـته

بهدف كسب التأييد له في موقعه الرئيس في المنطقة. كما أن التحامه بهذه الجماعات وتقبله لما تبديه من اقتراحات يكسبه شعبية واحترامًا.

أما في المجتمع الصناعي، فإن عصب وحدة الإدارة المحلية، الذي يطلق عليه في هذه المجتمعات العمدة (Mayor) منتخب من الشعب مباشرة، شأنه في ذلك شأن رئيس الدولة. كذلك فإن المجلس المحلي أيضًا منتخب من الشعب. ومعنى ذلك أن رئيس الإدارة المحلية ومجلسه المحلي وهما منتخبان من الشعب وفق النمط القومي في العاصمة فإن لهما الحق في السيطرة والرقابة على البيروقراطية المحلية أيضًا.

هنا يبرز دور العمدة كرئيس للوحدة المحلية في إحداث تعاون وتوازن بين البيروقراطية المركزية والمحلية. معنى ذلك، أن هذا الحاكم المحلي (العمدة) إنما يعدُّ في الحقيقة أداة اتصال وترابط وتناسق بين الحكومة القومية وبين البيروقراطية المحلية في دائرته أو منطقته.

٦- أثر النظام السياسي على الإدارة، وهو المدخل الذي يتخذه رجز لحساب تأثيرات النظام السياسي على النظام الإداري ويتمثل ذلك في نظرته إلى الإطار الداخلي للبيروقراطية على أنه عَالَم مستقل بذاته.

إن الباحث في الإدارة العامة سوف يخلص إلى أن الأدوار المختلفة فيها تجنح إلى الميل نحو اتجاه تخصصي ووظائفي وفني. بعبارة أخرى، إن الأدوار في الإدارة العامة في المجتمع الصناعي ترتبط فيها السياسات بالأهداف. أما في المجتمع الزراعي فإن الإدارة العامة تتجه في أدوارها نحو المنطقة المحددة أو نحو العملاء والزبائن المتعاملين معها. ويترتب على ذلك أمور ثلاثة :

الأمر الأول : إن البيروقراطية التي تتجه نحو الوظيفة والتخصص، تميل إلى التمركز وعدم الانتشار.

الأمر الثاني : إن البيروقراطية التي تتجه نـــحو المنطـقة أو المساحـة المعينة تميــل إلـــى عدم التمركز.

الأمر الثـالث : إن توزيع الأدوار الـبيروقراطية يــتفق مــع تـوزيــع القوة، وذلك في إطار نماذج رجز.

سادساً : نظام الإدارة العامة

يرى رجز أن نظام الإدارة العامة في نماذجه، إنما يقوم وفق محيط الإدارة بما يتضمنه مـن متغيرات وعوامل بيئية هـي التي تكون قاعدته السياسـية والاقتصادية والاجتـماعية والـعقائـدية... وما يـوجد بها مـن اتصالات وأبـنية، وتحـليله لـهذه العوامل والأبنية التي تكوّن في مجموعها المحيط العام للنظام الإداري.

ويرى رجز أن إعـادة تنظيم العـناصر البيـئية المحيطة ومـا يوجد بها من أبـنية مختلـفة وتحليل هذه الـعناصر ووضعها فـي خطوط جديدة سوف يـؤدي إلى بناء تخطيط «نظام إدارى» تـدور حوله وتؤثر فيه متغيرات وعوامل حـضارية وسياسية واقتصادية واجـتماعية وعقائدية ووسائـل اتصالات..، وكلها متداخلـة ومترابطة ومتشابـكة ومحيطة بالمجـتمع ومؤثرة في الإدارة، بل إنـها أيضـاً تتأثر بـها إلى حدٍّ بعيد.

ويركز رجز عـلى دراسة الإدارة العامة في الـدول النامية، سواء فـي تطورها التاريـخي -المجتمعـات الزراعية- أو في واقعـها «المجتمعـات الانتقاليـة» في الدول النامية بنماذجها المتشابكة والمعقدة، وذلك أكثر من تركيزه على الإدارة العامة في الدول المتقدمة.

وخلاصة تحليل رجز لخصائص الإدارة العامة في المجتمعات (الانتقالية) أنها إدارة معقدة ومتشابكة وخليط من الصراعـات المختلفة كظواهر الصراع والتنافس من أجل التعيين والترقية والنفوذ.

وينتقل رجز بعد ذلك، إلى تحليل العلاقات بين نماذجه الافتراضية وبين العالم الواقعي كما هو قائم في حقائق الحياة في الجماعة وفي واقعه الإداري[١١].

ولقد كان رجز يأمل في خاتمة بحثه الذي عالج فيه أوضاع المجتمعات المختلفة أن يكون قد قدم صورة أقرب إلى الحقيقة والصحة لأوضاع المجتمعات الانتقالية خاصة في شمالي وجنوب شرقي آسيا حيث عمل رجز في بعض دول هذه المنطقة، وحيث استقى معظم أفكاره من خلال خبراته العملية ومشاهداته لأوضاع هذا الجزء من دول العالم النامي.

ولقد سعى رجز نحو بناء إطار عام تحليلي يهدف إلى مساعدة تفهم وتفسير الإدارة العامة في المجتمعات الانتقالية كما هي كائنة ومحاكة من أصل زراعي ومن لحمة نسيج صناعية.

وهذا التفهم قد ساعد بدوره في المقدرة على تعلم الكثير والتعرف على أساليب ووسائل الخبرة الإدارية التي اكتسبت من خلال تجارب أوضاع المجتمعات الصناعية المتقدمة، وكيفية الاستفادة منها بشكل أفضل وخاصة في مساعدة قادة المجتمعات الانتقالية في حل مشكلاتهم الإدارية.

لقد كان الافتراض القائم في البداية، أن الأساليب والوسائل الإدارية الحديثة يمكن نقلها وتطبيقها في الدول النامية دون إدراك لمدى تأثير البيئة المحيطة على الإدارة. لكن خبراء الإدارة العامة والقائمين على مهمة تطبيق المعونات الفنية اكتشفوا أن تلك الوسائل والأساليب الإدارية الحديثة ليست قابلة للتطبيق مباشرة في الدول النامية.

وهنا تبرز أهمية تحليلات رجز ونماذجه الإدارية، في معالجتها للإدارة العامة كنظام مفتوح (Open system) يتأثر بالبيئة ويؤثر فيها، وفي كونها تعطي أدوات

---

(١١) William Siffin, *Toward the Comparative Study of Public Administration,* pp. 23-117.

وانظر أيضاً :

- إبراهيم درويش، *الإدارة العامة: نحو اتجاه مقارن*، ص ص ١٤١-١٨٨.
- أحمد صقر عاشور، *الإدارة العامة: مدخل بيئي مقارن*، ص ص ١٤٣-١٥٢.

تحليلية ونظرية لفهم نظم الإدارة العامة في المجتمعات المختلفة في إطار الخصائص التي تتصف بها هذه المجتمعات. ولما كانت هذه النماذج لاتمثل المجتمعات الصناعية المتقدمة فحسب، وإنما تشمل المجتمعات الزراعية النامية فهي تمكن من دراسة هذه المجتمعات - النامية - في سياق تطورها وانتقالها إلى مجتمعات صناعية. لذلك فقد عملت هذه النماذج كأدوات لدراسة الإدارة العامة في المجتمعات النامية، بعدما كانت أنظمة الإدارة العامة في هذه المجتمعات تدرس من منظور أنظمة الإدارة العامة في المجتمعات الغربية المتقدمة.

ولعل هذا ماجعل رجز يضع نموذجاً يتفق مع ظروف الدول النامية، ذلك هو النموذج المنشوري للمجتمعات الانتقالية (The Prismatic Model) الذي يعد جزءاً من النظام الإداري(١٢).

النموذج المنشوري The Prismatic Model

يتركز اهتمامنا بشكل رئيس على قيمة النموذج المنشوري في فهم المجتمعات النامية التي تخيلها رجز للنموذج المنشوري، ومع أنه شدد على الطبيعة الاستنتاجية لهذا النموذج إلا أنه أكد أيضاً فعاليته ليس فقط لفهم الظواهر في المجتمعات الواقعية؛ بل أيضاً كوسيلة تساعد في فهم السلوك الإداري في المجتمعات النامية.

ويرى فيريل هيدي أن هذا النموذج هو أكثر النماذج تمثيلاً لواقع المجتمعات النامية:

"For developing countries, the most elaborate model has been formulated by Riggs in his Sala Administrative sub-system is the "prismatic" model for transitional societies" (١٣)

---

(١٢) Fred Riggs, *Administration in Developing Countries, the Theory of Prismatic Society*, (Boston: Houghton-Mifflin Co., 1964).

(١٣) Ferrel Heady, *Public Administration : A Comparative Perspective*, op. cit,. p. 67.

وإن كان رجز نفسه يرى بعض الغموض فيما يتعلق بالصلة بين النموذج المنشوري (Prismatic model) وبين المجتمعات الموجودة، فالمجتمعات مندمجة الوظائف (Fused) ومتمايزة الوظائف (Diffracted) نماذج تم وضعها بطريقة استنتاجية من الافتراضات المتغايرة حول العلاقات بين الهياكل التنظيمية وبين عدد الوظائف التي تؤديها، ويكون التركيب أو الهيكل منتشراً وظيفياً (Functionally-diffused) عندما يؤدي عدداً كبيراً من الوظائف، بينما يكون محدداً وظيفياً (Functionally specific) عندما يؤدي عدداً محدداً من الوظائف. والنموذج ذو الوظائف المندمجة (Fused) يفترض مجتمعاً تكون فيه الهياكل التنظيمية المكونة له متعددة الوظائف بشكل كبير (Diffuse) بينما في النموذج المتمايز (Diffracted) تكون الهياكل المكوّنة له محددة وظيفياً بشكل كبير[١٤].

وعلى أية حال، فهذه الأنماط لايمكن وجودها في عالم الواقع، وقد تقترب بعض المجتمعات الحقيقية من نموذج الوظائف (Fused) ويقترب البعض الآخر من نموذج متمايز الوظائف (Diffracted).

والنموذج المنشوري -كما قدمه رجز- هو من النوع الافتراضي المشابه للنموذج المتمايز الوظائف واندماجيها، ويقصد به تمثيل وضع وسيط بين النموذجين لأنه يدمج خصائص التعدد في الوظائف مع خصائص التمايز، ويشير إلى نظام اجتماعي شبه متمايز يقع في منتصف الطريق بين المجتمع الاندماجي وبين مجتمع متمايز جداً. ورغم أن هذه الخصائص مشتقة بشكل استنتاجي إلا أن ذلك لايمنع وجود مجتمعات تتميز بخصائص مشابهة لهذا النموذج. ولعلنا ندرك من ناحية منطقية أن المجتمعات لايمكن أن تكون اندماجية تماماً، كما لايمكن أن تكون متمايزة تماماً، وإنما هي مجتمعات منشورية (Prismatic) بمعنى

---

(١٤) فيريل هيدي، *الإدارة المقارنة الحديثة*، ترجمة وإعداد محمد قاسم القريوتي، *مرجع سابق*، ص ص ٩١-٩٧.

أنها وسط بين هذا وذاك، ويعني ذلك أنه لو وضعنا المجتمع المنشوري على مقياس درجة التخصص الوظيفي للهياكل التنظيمية لوجدناه يقع على نقطة وسط (Midpoint) بين النموذج الاندماجي والنموذج المتمايز، رغم أن رجز لم يوضح ذلك بصراحة(١٥).

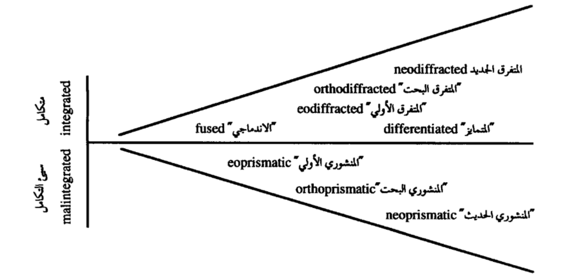
متمايز differentiated	شبه متمايز semi differentiated	غير متمايز undifferentiated
حديث modern	انتقالي transitional	تقليدي traditional
متفرق الوظائف diffracted	منشوري prismatic	اندماجي fused

المدخل أحادي البعد One-dimensional approach

وفي تعديلاته لنموذج المجتمع المنشوري(١٦) يعود رجز فيعقّد الأمور كثيراً بإضافة مضامين ومعاني جديدة (New connotations) للنموذج المنشوري، ففي كتابه: (Prismatic Society Revisted) يشير للمفهوم الأصلي على أنه يمثل مدخلاً أو نظرة ضيقة ذات بعد واحد (One-dimensional approach) تتمثل في درجة التمايز، ويقدم مفهومًا جديدًا للمجتمع المنشوري يعتمد على مدخل أو نظرة ذات بعدين «Two-dimensional approach». ويبدأ رجز يصنف المجتمعات «بغير المتمايزة Undifferentiated» مرورًا بشبه المتمايزة "Semi-differentiated" وانتهاءً بالمتمايزة جدًا "Highly Differentiated Societies"، ويقابل تلك النماذج: مندمج الوظائف "Fused"، والمنشوري "Pismatic" والمتميز بالتفريق الوظيفي "Diffracted" وتمثل هذه النماذج المراحل الثلاث المختلفة للبعد المتعلق بالتمايز الوظيفي (Differentiation).

(١٥) Ferrel Heady, *Public Administration : A Comparative Perspective,* op. cit., p. 69.

(١٦) Fred Riggs, *Prismatic Society Revisted,* (N.J.: Morristown, General Learning Press, 1973), p. 42.

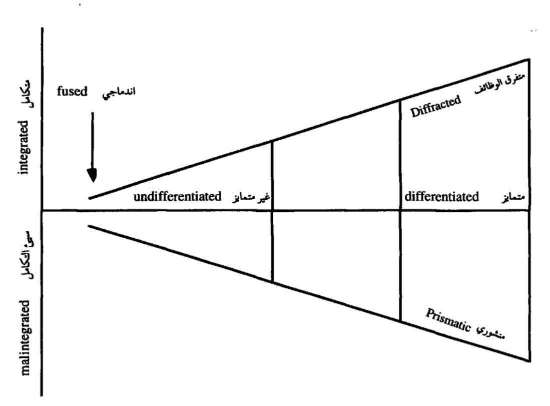


المدخل ثنائي البعد Two-dimensional approach

إن البعد الإضافي الجديد يتعلق بدرجة الاندماج والتكامل في المجتمع المتمايز، وهذا البعد غير مهم في نموذج المجتمع ذي الوظائف المندمجة؛ لأنه مجتمع غير متمايز، ولأن إمكان عدم التكامل أو عدم التمايز لاتظهر فيه، ومع عملية التمايز تظهر إمكانات عدم التمايز أو نقص التنسيق وسوء التكامل (Malintegration) بين الهياكل الاجتماعية. ويوضح رجز ذلك بمقارنة المشكلة بعملية تناسق الأنغام بين الأجهزة المتمايزة المختلفة في فرقة سيمفونية، فعندما تُعطى عصا قائد الفرقة التوجيه المناسب، يتحول تنافر الأنغام وعدم توافقها زمنيًا إلى أنغام الأداء السيمفوني؛ فالتكامل يتحقق بين الأصوات المتمايزة للآلات المختلفة. ويمكن ترتيب الأنظمة الاجتماعية المتمايزة بالطريقة نفسها لقياس مدى التكامل من عدمه (Malintegrated-integrated scale).

وليست المشكلة هي الاعتراف بإمكان اختلاف المجتمعات المتمايزة في درجة تكاملها، أو في أن المجتمعات المتمايزة يمكن أن تصبح متفرقة الوظائف بشكل حاد وبنتائج رهيبة. إن الصعوبة في المصطلحات هي أن رجز قد اختار إعادة تعريف النموذج المنشوري عن طريق توسيعه ليشمل أي مجتمع متمايز لكنه «متفرق وسيء التكامل».

والتفسير الجديد للنموذج المتمايز يجعله يشير إلى أي مجتمع متمايز ومتكامل في آن واحد. ولذلك فلم تعد المجتمعات المتمايزة والمنشورية نماذج قريبة من بعضها على مقياس ذي بعد واحد يقوم على درجة التمايز، فالاستعمال المقترح لهذه المصطلحات أصبح يضم أي مجتمع غير مندمج وظيفيًا على أية نقطة في مقياس التمايز، مع وجود الفارق وهو أن المجتمعات المنشورية تكون «متفرقة» بينما تكون المجتمعات المتمايزة «متكاملة».



النماذج المنشورية(١٧) Prismatic types

إن الفائدة التي يراها رجز من النظرية في صيغتها الجديدة ذات البعدين (ثنائية البعد Two-dimensional approach) هي اعترافها بأن الظروف المنشورية قد تحدث لأي مجتمع على أي مستوى من التمايز، أو أن هذه الظروف

(١٧) Fred Riggs, *Prismatic Society Revisted,* op. cit.,p. 7.

لاتنحصر بالضرورة في الدول النامية أو الأقل تقدمًا؛ بل إنّها قد تحدث للدول المتقدمة أيضًا. ويتضح هذا من دراسة الظواهر الحديثة في الولايات المتحدة الأمريكية وغيرها من الدول المتقدمة، والتي يظهر فيها «التفرق» من عدمه، ويتمثل ذلك في المشكلات الحضارية والاضطرابات الشديدة التي ظهرت نتيجة الاستمرار في حرب فيتنام(١٨).

إن قيمة هذا النموذج المنشوري تكمن -كما سبق أن أشرنا - في فهم المجتمعات النامية التي تخيلها رجز عند وضع هذا النموذج، ولما كانت الظروف السائدة في دول العالم الثالث هي الدافع إلى «بناء» هذا النموذج المنشوري (Prismatic model) وهي التي وفرت المعلومات لإيجاد هذا النموذج، فقد استعمل رجز ما أسماه في صيغته الأخيرة بالمجتمع المنشوري البحت (Orthoprismatic) للمجتمعات المتمايزة والممثلة في بعض دول العالم الثالث :

"Since prevalent conditions in third world countries provided the intial impetus and data for creation of the prismatic model, it seems fitting to apply the label "orthoprismatic" to the characteristic syndrome of the kind of malintegrated differentiated society that we find best illustrated in some,though not necessarily all the countries of the Third World"(١٩).

---

(١٨) The following quotation gives us an idea about Riggs' expectations of changing events in the West during the 1970's:

"Recent developments in the United States and other Western countries have begun to manifest prismatic characteristics in ever starker fashion. We can see on every hand the manifestations of increasing malintegration in the form of urban crises, race roits, student uprisings, popular apathy, the hippy phenomenon and the profound turbulance wrought by a continuing war in Vietnam," (Fred Riggs, *Prismatic Society Revisted*, 1973, p. 7.)

(١٩) Fred Riggs, *Prismatic Society Revisted, Ibid*, p. 8.

ويناقش هذا النموذج سلسلة كاملة من نواحي السلوك والظواهر الاجتماعية، ومن ضمنها الجوانب الإدارية والسياسية .. وبعبارة أخرى فهو نموذج يتعلق ببيئة الإدارة في نوع من المجتمعات وليس بالضرورة في كل المجتمعات.

ولما كان رجز يعدّ الأساس الاقتصادي هو المعيار الرئيس الذي يمكن على أساسه تقسيم المجتمعات، لذا نجده يصف القطاع الاقتصادي من هذا النموذج بالبازار والكانتين (Bazar-Canteen Pattern) وجماعات النخبة (Elite groupings) والتركيبات الاجتماعية (Social structure) وأنظمة الرموز "Symbol systems)، وأنماط السلطة السياسية (Political power patterns)، وبعد ذلك يتجه إلى دراسة الإدارة العامة في المجتمع المنشوري (Prismatic society) ويستنبط نموذج الصالة (Sala model) للجزء الإداري من النظام تمشيًا مع الصورة العامة للنموذج المنشوري. إن الوظائف الإدارية في مثل هذا المجتمع قد تؤديها إما أجهزة محددة هدفها هو أداء مثل هذه الوظائف، أو أجهزة أخرى ينقصها هذا الاتجاه، ومثل هذا الوضع يستدعي وجود بديل لطرق التفكير التقليدية حول سلوك الإدارة العامة؛ لأنها تتصل بالخبرات في المجتمعات الغربية - المتقدمة - التي ترتبط أكثر بالنمط «المتفرق الجديد (Neodiffracted).

لقد اهتم رجز بالبيروقراطيات (Bureaucracies) وكيفية اختلافها في نماذجه، واستعمل مايسميه: التعريف الهيكلي المبسط للبيروقراطية (Simplified structure definition of bureaucracy).

وهو يعترف بالاختلافات التطبيقية الواسعة بين البيروقراطيات التي تتوافر فيها المتطلبات الهيكلية الأساسية، وبين البيروقراطيات التقليدية في المجتمعات التي تقترب من النموذج المندمج الوظائف فهي غير متمايزة وظيفيًا، إذ أن كل موظف يؤدي عددًا كبيرًا من الوظائف، التي تؤثر على الوظائف الأساسية الاقتصادية والإدارية على حد سواء. أما في المجتمعات المتمايزة المتكاملة التي تقترب من النموذج «المتفرق الجديد»، فالبيروقراطيات أصبحت متمايزة وظيفيًا بشكل كبير بحيث أصبحت هي الوسائل الرئيسة -إن لم تكن الوحيدة- لأداء المهام الإدارية،

ويرى رجز أن مثل هذه البيروقراطية المتمايزة وبشكل ضيق (Functionally narrowed bureaucracy) والتي تخضع للمراقبة السياسية قد تكون واحدة من الوسائل المؤسسية المطلوبة لتحقيق التكامل في مجتمع متمايز (Differentiated society)[٢٠]. أما البيروقراطيات في المجتمعات المنشورية الانتقالية (Transitional prismatic societies) فهي وسيطة فيما يتعلق بتمايزها الوظيفي، وتسهم في خلق نوع من سوء التكامل (Malintegrated) لأنها لا تنسجم تمامًا مع المؤسسات الأخرى في النظام السياسي.

وعند مناقشة موقع العمل البيروقراطي في كل من النماذج الرئيسة، فإن رجز يقترح اختيار مصطلحات لكل واحد من هذه النماذج، وكذلك اختيار مصطلح عام لها جميعًا، وهو يختار كلمة "Bureau" للهدف الأكثر شمولاً، ويقترح كلمة "Chamber" ليشير للمكتب في المجتمع المندمج الوظائف، وكلمة "Office" للمجتمع المتمايز، بينما يستعمل للمجتمع المنشوري كلمة "Sala" ، والتي تستعمل في اللغات العربية والإسبانية والتايلاندية .. للإشارة إلى الأنواع المختلفة من الغرف والمكاتب الحكومية، موحيًا بذلك بأن المزيج المتشابك من المكتب الحكومي والغرفة ذات الاندماج الوظيفي هي التي يمكن معرفتها بالمكتب المنشوري (Prismatic bureau)[٢١].

ويرى رجز أن صورة الإدارة ودور البيروقراطية في الصالة (Sala) تقوم على مناقشة التركيب السلطوي في المجتمع المنشوري، فهو يلاحظ أن نطاق السلطة البيروقراطية يكون وسطًا في الموقف المنشوري، ولكن وزن هذه السلطة -من حيث درجة المشاركة في اتخاذ القرارات- يكون كبيرًا جدًا إذا ماقورنت بمثيلاتها في النماذج المتمايزة والمتعددة الوظائف. وينطبق هذا وبشكل كبير على الدول التي نظمت أجهزتها البيروقراطية على النمط الأجنبي المتمايز. في حين يتميز المجتمع المنشوري بحالة عدم توازن بين مستويات التطور السياسي والبيروقراطي. علمًا بأن المؤسسات السياسية في المجتمعات المتمايزة -سواء كانت

(٢٠) Fred Riggs, *Prismatic Society Revisted*, pp. 24-25

(٢١) Fred Riggs, *Administration in Developing Countries*, pp. 267-268.

أنظمة شمولية أو تعددية- أقدر على فرض الرقابة على البيروقراطية من مثيلاتها من المجتمعات المنشورية، ذلك أن سلطة البيروقراطية في المجتمعات المنشورية كبيرة إلى حد يغري البيروقراطيين بالتدخل في العمل السياسي.

وفيما يتعلق بالإدارة في المجتمع المنشوري، فإن زيادة القوة البيروقراطية والاستمرار في هذه الزيادة مقارنة بقوة غير البيروقراطيين تتضمن نتائج مهمة منها انخفاض مستوى الكفاءة الإدارية؛ لأنها تزيد تكاليف الإنجاز بشكل يجعلها أقل كفاءة من البيروقراطية في كلا النظامين، المندمج الوظائف والمتمايز (Fused or Diffracted) ويرتبط نموذج الصالة بالتوزيع غير العادل للخدمات، والفساد، وعدم الكفاية في تطبيق القانون، ووجود مناطق نفوذ بيروقراطية، كما توجد فجوة عميقة بين التوقعات الرسمية وبين السلوك الفعلي للموظفين. وتتجمع عناصر عدة في المجتمع المنشوري تجعل الإدارة في المجتمعات الانتقالية إدارة معقدة متشابكة وخليط من الصراعات المختلفة كظواهر الصراع من أجل التعيين والصراع من أجل الترقية، والصراع من أجل النفوذ، والاتجاه نحو التسلط والسيطرة، والجنوح إلى السرية الشديدة والتكتم على المعلومات، والبطء في اتخاذ القرارات نتيجة تعدد مستويات الرئاسة في التنظيم، والجنوح نحو المركزية الشديدة. وهذه الظواهر تمثل أهمية خاصة بالنسبة للدول النامية، فهذه الصورة القاتمة التي يرى رجز بأنها صورة يمليها منطق النموذج المنشوري تجعل الفاحص للظواهر السلبية للبيروقراطيات في المجتمعات النامية يجزم بأنها تختلف من مجتمع لآخر، وهذا الاختلاف يرجع بالدرجة الأولى إلى أن الجهاز البيروقراطي في أي مجتمع إن هو إلا إنتاج وإفراز لتاريخ وثقافة وسلوكيات وبناء هذا المجتمع. فاختلاف أنماط السلوك البيروقراطي واختلاف المشكلات المرتبطة بهذا السلوك ترجع في الواقع إلى اختلاف التاريخ والحضارة والبيئة الثقافية والاجتماعية التي تحيط بهذه التنظيمات البيروقراطية في المجتمعات النامية سواء في شمالي وجنوب شرقي آسيا حيث عمل رجز، وحيث استقى معظم أفكاره ومن ثم كانت تقسيماته ونماذجه، أو غيرها من دول العالم الثالث في أفريقيا وفي أمريكا اللاتينية.

وبقدر أهمية نموذج الصالة المنشوري (Prismatic sala model) والاتفاق مع رجز في كثير من تحليله لأوضاع المجتمعات الانتقالية-النامية- إلا أنه كان عرضة للنقد، خاصة من أولئك الذين عارضوا الصورة التي اعترف بها رجز نفسه، لقد وصف ميخائيل مونرو (Michael Monroe) النظرية المنشورية بأنها تعكس معايير ذات أطر غربية، كما وجه النقد «لرجز» لأنه لم يركز على أمثلة السلوك المنشوري في بلد مثل الولايات المتحدة الأمريكية[٢٢]. بينما تعرض أرورا (R.K. Arora) للصفة السلبية للنموذج المنشوري مدعيًا أن فيه تحيزًا للغرب، وأن المصطلحات قد اختيرت لتصف الخصائص المنشورية التي تحمل قيمًا معينة، حيث ركزت فقط على الجوانب السلبية للسلوك المنشوري[٢٣].

وقد جادل فالسن (E.H. Valsan)[٢٤] و«ميلن» (R.S. Milne) [٢٥] بأنه قد يكون للتمسك بالرسمية (Formalism) والتي تعني في رأي رجز (Riggs)[٢٦] التناقض الكبير بين الوضع الرسمي في الدول المتقدمة (ماهو محدد رسميًا) والواقع الحقيقي للدول النامية (أي مايمارس فعلاً): آثار إيجابية أو سلبية حسب المواقف والظروف. ولاشك أن ردود الفعل هذه، قد أثرت على رجز (Riggs) وجعلته يضيف تعديلات أكثر واقعية وأكثر قبولاً، مثلما ظهر في نظرية «المجتمع المنشوري المعدلة»[٢٧].

(٢٢) Michael L. Monroe, "Prismatic Behavior in the United States", *Journal of Comparative Administration*, No. 2, (1970), pp. 229-242.

(٢٣) Ramesh K. Arora, *Comparative Public Administration*, (New Delhi: Associated Publishing House, 1972), pp. 121-123.

(٢٤) E.H. Valsan, "Positive Formalism: A Desideratum for Development", *Philippine Journal of Public Administration*, 12, No. 1, (1968), pp. 3-6.

(٢٥) R.S. Milne, "Formalism Reconsidered", *Philippine Journal of Public Administration*, 14, No. 1, (1970), pp. 21-30.

(٢٦) Fred Riggs, *Administration in Developing Countries*, pp.15-19.

(٢٧) Fred Riggs, *Prismatic Society Revisted.*,1973.

ومما هو جدير بالذكر أن رجز نفسه لم يدّع أن نموذج الصالة بخصائصه يلائم كل المجتمعات الانتقالية الموجودة، وذلك بسبب اختلاف الثقافات والخصائص والأهداف في شكلها وجوهرها من مجتمع لآخر وخاصة في الدول النامية، مما جعله يؤكد على ضرورة الحاجة لبحث الدرجة التي توجد فيها هذه الخصائص في دول نامية معينة، كما أكد أيضًا على أن الجهد نحو بناء نظرية يقوم على أساس من التجربة(٢٨).

ولكن هذه التجربة بحكم نشأتها في ثقافات وبيئات معينة وفي ظل أنظمة سياسية واجتماعية وتحت افتراضات بعينها، لتحقيق أهداف محددة خاصة بتلك المجتمعات يؤدي إلى عدم نجاح تطبيقها في الدول النامية نظرًا لاختلاف الأنظمة السياسية واختلاف الأوضاع الثقافية والاجتماعية والاقتصادية. ويرى رجز أن هذه الاختلافات تؤدي إلى تفاوت أنظمة الإدارة العامة من مجتمع لآخر، وذلك وفقًا لتفاوت واختلاف تركيب وطبيعة البيئة التي تعمل فيها. وفي رأيه أن فهم هذه الاختلافات لايتم إلا بتحليل العوامل والظروف البيئية التي باختلافها من مجتمع لآخر تنتج اختلافات في أنظمة الإدارة العامة بين هذه المجتمعات النامية والتي أسماها «بالمجتمعات الانتقالية».

لقد حاول رجز نفسه تحليل العوامل والظروف البيئية مستخدمًا نماذجه كأدوات للتحليل، فأدرك أن هذه المجتمعات ليست كلها في درجة واحدة من التخلف أو النمو، كما أنها -جميعًا- ليست في أوضاع متشابهة من حيث قدرتها على قهر التخلف والمضي في تحقيق التنمية الشاملة.

وعندما حاول رجز عمل تطبيقات على نماذجه، واجه المزيد من الصعوبات والتعقيدات، ولم يتمكن من التوصل إلى التطبيق العملي والمقبول، لكنه على أية حال، قد وجّه الأنظار إلى أوضاع الدول النامية، وأكد على ضرورة الاهتمام بدراسة الأنماط الإدارية فيها (Administrative patterns) حتى تستقر أنظمتها الاجتماعية وتكتمل مقوماتها، وتعمل جاهدة على قهر التخلف والأخذ بأسباب النمو وتحقيق التقدم.

---

(٢٨) Fred Riggs, *Administration in Developing Countries*, p. 241.

تقويم دراسات رجز

تعدّ محاولة رجز لبناء نماذج نظرية مقارنة لأنظمة الإدارة العامة وبيان كيفية تأثر هذه الأنظمة بالعوامل البيئية المختلفة أولى المحاولات الجدية التي قدمتها الجهود العلمية لعلماء الإدارة العامة والباحثين في حقل الدراسة المقارنة للإدارة العامة. وقد كانت حداثة هذه المحاولة وتفردها محوراً لنقاش وجدل كبيرين في الأوساط الأكاديمية في ميدان الإدارة العامة لمدة طويلة. فقد عُقدت بسببها الكثير من الندوات والمؤتمرات الإدارية في معاهد الإدارة العامة وكليات العلوم الإدارية في دول متقدمة، مثل: الولايات المتحدة وغرب أوربا، كما أثير بصددها العديد من المناقشات في دول نامية كثيرة وعلى الأخص في شمالي وجنوب شرقي آسيا حيث عمل رجز كخبير للأمم المتحدة، مما جعل دراسته للإدارة المقارنة في هذه الدول تمثل أهمية خاصة بالنسبة لدول العالم الثالث.

لقد اتخذت الدراسات المقارنة طابعاً جديداً منذ أن وضع رجز نماذج للمجتمعات لاستعمالها في دراسة وتحليل الممارسات السائدة في الدول المعاصرة، فأصبحت المقارنة بين أنماط إدارية معينة يمثل كل منها نوعاً من المجتمعات، وليس بين الإدارة في دولة ودولة.

وتتضح أهمية تحليلات ونماذج رجز، في أنها تعطي أدوات تحليلية ونظرية لفهم نظم الإدارة العامة في المجتمعات المختلفة في إطار الخصائص التي تتصف بها هذه المجتمعات. ولما كانت هذه النماذج لاتمثل المجتمعات الصناعية المتقدمة فحسب، وإنما تشمل المجتمعات الزراعية المتخلفة، فهي تمكن من دراسة هذه المجتمعات الأخيرة في سياق تطورها وانتقالها إلى مجتمعات صناعية. لذلك فقد عملت هذه النماذج كأدوات لدراسة واقع الإدارة العامة في المجتمعات النامية، بعدما كانت أنظمة الإدارة العامة في هذه المجتمعات تدرس من منظور أنظمة الإدارة العامة في المجتمعات الغربية المتقدمة.

إن القيمة الأكاديمية لتحليلات ونماذج رجز تكمن في معالجته للإدارة العامة كنظام مفتوح (Open system) يتأثر بالبيئة ويؤثر فيها، فمدخل الأنظمة الذي غزا الكثير من ميادين العلوم الاجتماعية لم يستخدم في الإدارة العامة إلا على يد رجز، ولم يتعامل رجز مع الإدارة العامة كنظام مفتوح بأسلوب سطحي كما يفعل البعض من الباحثين في حقل الدراسة المقارنة عندما ينتحلون لتحليلاتهم صفة النظام المفتوح رغم قصور هذه التحليلات في إبراز العلاقة بين الإدارة وبين بيئتها، فقد كانت تحليلات رجز، أنضج بكثير من نظائرها في دراسات العلوم الاجتماعية.

وفضلاً عن هذا، فقد كانت معالجة رجز للعوامل البيئية ولتشابك عملها وتأثيرها على أنظمة الإدارة العامة فيها الكثير من الشمول والابتكار، فقد أوضحت نماذجه كيف تتأثر أنظمة الإدارة العامة بالعديد من الظواهر التي تصف بناء المجتمع وطبيعته. ولم يقتصر رجز على مجموعة محدودة أو نوع معين من هذه الظواهر، وإنما اشتمل تحليله على ظواهر اقتصادية واجتماعية وسياسية وعقائدية وحضارية.

ولقد وفِّق رجز في كثير من تحليله لأوضاع المجتمعات الانتقالية لأنه ربط نفسه بالواقع، خاصة في تحليله للظواهر التطبيقية التي اختتم بها دراسته عن هذه المجتمعات، وهي في الحقيقة تمثل الجزء الأهم من دراساته المقارنة للمجتمعات النامية.

ويمكن إجمال أهم مزايا دراسات رجز «فيما وفَّرته من معلومات قيمة، وما استخلصته من أساليب للبحث المقارن، وفي تأكيدها على الدور المؤثر للبيئة في الإدراة العامة، ووضعها دور البيئة كمحور لفلسفة إدارية وبناء فكر إداري».

لكن تحليلات ونماذج رجز رغم ريادتها وتوجيهها الأنظار إلى الدراسة المقارنة للإدارة العامة وإسهامها في إرساء أسس المدخل البيئي المقارن، ورغم تنبيهها إلى ضرورة دراسة نظم الإدارة العامة في المجتمعات النامية على أسس تنبع من طبيعة وواقع هذه المجتمعات، فقد تعرضت لانتقادات عديدة، نجمل أهمها فيما يلي :

١- أقام رجز دراسته على أساس أنها نظرية افتراضية مثالية مجردة، ومن ثم جاءت تقسيماته وفق نظرة تمثل هذا الافتراض، مؤكدًا أن تقسيمه بنماذجه لم يقم على أساس النظر إلى الواقع وإنما وفق تصوره الافتراضي المجرد.

٢- لعل رجز حاول تقليد أفلاطون حين سعى إلى إقامة نظرية مثالية للدولة (Utopia). لكن أفلاطون أقام فلسفته المثالية والخيالية على أسس وافتراضات واختبارات لظواهر محتملة، كما رتب نتائج محددة لبنائه المثالي الافتراضي، في حين أخفق رجز في ذلك؛ بل إنه لم يقدم إطارًا واضحًا لما يبتغي تقديمه. لقد كان خياليًا بدون تصور، افتراضيًا على غير أسس، ومثاليًا بدون فلسفة، فجاءت أفكاره مجردة ودراساته غير واقعية.

٣- حين أراد رجز أن يقيم تقسيمًا افتراضيا مثالياً للمجتمعات بما تتضمنه من نماذج ونظم فرعية وأبنية اجتماعية واقتصادية وسياسية وعقائدية وإدارية، لم يستطع أن يقيم تصوره وفق فلسفة محددة ومؤصلة على أساس من عناصر للقيم وعناصر للحقيقة وهذا ما أدى به إلى التخبط وإلى أن يتخذ لمحاولته أطرًا ثلاثة:

الأول : إطار افتراضي مثالي فشل في بنائه وفشل في إثباته.

الثاني : إطار تاريخي كان يتلمس فيه البحث عن ظواهر اختبارية تاريخية مرت بها المجتمعات عبر تطورها التاريخي والحضاري، وبالرغم من أن هذا الإطار هو الذي استقى منه الجوانب الأساسية إلا أنه لم يعترف به بشكل واضح وصريح.

الثالث : إطار واقعي يتمثل فيما هو قائم، غير أنه لم يعترف به أيضًا صراحة، ولكنه كان يلجأ إليه كثيرًا خاصة في استعارته لكثير من المفاهيم الحديثة. وترتب على ذلك تناقضات كثيرة أدت إلى غموض في جوانب غير قليلة في دراسته خاصة في النتائج التي كان يرتبها على تحليل العناصر الحضارية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والعقائدية... وآثار كل منها بالنسبة للإدارة العامة في المجتمعات المختلفة.

لقد استعان رجز بمفاهيم من حقول العلوم الاجتماعية المختلفة ابتغاء تحديد الأطر الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والعقائدية وأنماط الاتصالات، وغير ذلك مما يعدّ قواعد أساسية في بناء دراساته، لكن هذه المفاهيم التي استعان بها هي نفسها في حاجة إلى تعريف بل وإلى تفسير. ومن جهة أخرى، فإن المفهوم المعين الواحد يستعمل استعمالات مختلفة من حقل إلى آخر، وفق هدف الباحث وتفهمه له، وتحديده لمضمونه ومكوناته، هذا بالإضافة إلى أن المفهوم يعدّ وضعاً يقترح على أساسه دراسة ظاهرة معينة، ومن ثم فليست وظيفته تحديد تعريف معين لإطار معين أو الاستعانة به في هذا الصدد. وهذا يجعل دراسة رجز غير موفقة، ذلك أن كثيرًا من النتائج التي رتبها رجز على مجمل التحليلات التي أجراها على أسس هذه المفاهيم تعدّ هي أيضاً خاطئة ومحل نظر(٢٩).

٤- إن المشكلة الأساسية التي ترتب عليها الكثير من المآخذ على دراسة رجز، تتمثل في أنه لم يبدأ بإقامة نظرية معينة تُتخذ أساسًا لتقسيمه، وإنما أقام افتراضاً على عدد من المفاهيم استعان بها من حقول أخرى وبمعان متغايرة. وكان عليه أن يتصدى أولاً لاختيار نوع النظرية التي يود تشييدها لإقامة تقسيمه عليها. وكان المجال أمامه واسعاً للاختيار بين النظرية القياسية أو النظرية الاختبارية السببية، أو نظرية السياسة العلمية، أو الجمع بين مظاهر أكثر من نظرية، بَيد أنه لم يفعل.

إن النظرية هي جوهر عملية التقسيم، والذي عليه يتوقف نجاحه أو فشله فكلما كان أساس جوهر التقسيم سليمًا كان التقسيم ومايترتب عليه من نتائج أمرًا صحيحًا ومقبولاً خاصة إذا وضعت النظرية موضع الاختبار.

٥- لقد جاء تقسيم رجز للمجتمعات خطأ كبيرًا، ذلك أن أساس التقسيم لدى رجز هو المجتمع المتمدن والمجتمع غير المتمدن، وقصد «بالمجتمع المتمدن» المجتمع الصناعي، بينما قصد «بالمجتمع غير المتمدن» المجتمع الزراعي. لقد كان من

(٢٩) للمزيد من المعلومات عن تقويم دراسات رجز، انظر:
إبراهيم درويش، *الإدارة العامة: نحو اتجاه مقارن*، ص ص ١٦٦-١٧٣.

الممكن أن يرتبط التمدن بالمجتمع الزراعي كما يرتبط بالمجتمع الصناعي، فكل مجتمع صناعي مُتقدِّم لابد وأن يكون بداخله مجتمع زراعي أيضًا.

٦- قدم رجز محاولة لضم أكبر عدد من الظواهر المجتمعية البيئية التي تنتمي لميادين دراسية مختلفة. فقد عرض لظواهر اقتصادية واجتماعية وسياسية وثقافية لكنه لم يلتزم بما تقدمه الدراسات المتخصصة في كل ميدان من هذه الميادين. فجاءت محاولاته على شيء من الاجتهاد المتسرع، وعلى قدر من السطحية، بالمقارنة بما يمكن أن تقدمه الميادين المتخصصة من تعميمات وعلاقات. لقد استخدم رجز مفاهيم ومصطلحات، جاءت في كثير من الأحيان غير متطابقة مع ما استقر عليه في الميادين الدراسية التي تستخدم هذه المفاهيم والمصطلحات. وفي محاولة رجز أن يقدم تحليلاً شاملاً لعوامل البيئة، تعرض لظواهر عديدة، دون أن يمارس انتقاء للعوامل الأكثر أهمية كما تشير الدراسات المتخصصة في الميادين التي تعرض لظواهرها. وفي كثير من الأحيان أسقط رجز العديد من المتغيرات والعوامل المهمة (طبيعة النظام السياسي مثلاً) نتيجة عدم انطلاق تحليله من حصيلة الدراسات المتخصصة للأبعاد البيئية التي تناولها خاصة في دراساته الأولية .

وبالرغم من هذه الانتقادات، فإن أمانة البحث العلمي توجب القول إن دراسة رجز تُعد عملاً جادًا بذل فيه جهدًا علميًا كبيرًا. ومهما قيل في هذا العمل فيكفيه أنه قد أكَّد على الدور المؤثر للبيئة في الإدارة العامة، وإنه وجه الأنظار إلى الدراسة المقارنة للإدارة العامة، كما فتح الباب لمزيد من الجهود العلمية لإقامة تقسيم أكثر واقعيّة وأكثر قبولاً، مثلما قدم من مفاهيم وأفكار في دراسته لنظرية المجتمع المنشوري (١٩٦٤م) (Theory of prismatic society) وفي النظرية المعدلة (١٩٧٣م) (Prismatic society revisted)، ثم في دراسات غيره من جماعة الإدارة المقارنة وغيرهم من الباحثين والدارسين في حقل الدراسة المقارنة للإدارة العامة، والتي لفتت الأنظار إلى أوضاع المجتمعات النامية، وأكدت على ضرورة الاهتمام بدراسة الأنماط الإدارية وغير الإدارية فيها، حتى تستقر أنظمتها الاقتصادية .. وتكتمل إرادتها المجتمعية .. وتتوافر لها قيادات سياسية صالحة .. وكوادر إدارية مؤهلة ومدربة .. فتعمل على امتلاك التقنية.. وتلحق بركب المجتمعات الصناعية المتقدمة... .

الفصل الرابع

الإطار النظري للبيروقراطية المقارنة

● البيروقراطية ● مفهوم البيروقراطية ● دراسات ماكس ڤيبر ● تقويم دراسات ماكس ڤيبر ● دراسات بيتر بلاو ● أهمية دراسات بيتر بلاو ● دراسات وارين بنيس ● تقويم دراسات وارين بنيس ● انتشار البيروقراطية العامة.

البيروقراطية

يوجد العديد من المشكلات في النماذج والظواهر الإدارية في الدول المتقدمة والنامية(*)، منها مايتعلق بالتنظيم الإداري، أو بالسلوك الإداري والإنساني في الإدارة العامة، ومنها مايتعلق بالوظائف القيادية للإدارة العامة....، سواء تعلقت هذه المشكلات بالسلطة في التنظيم الإداري، أو بالقيادة الإدارية، أو بالتخطيط الإداري أو عملية صنع القرارات ... أو غيرها بصورة عامة.

ويعد موضوع الخدمة المدنية أيضاً من الموضوعات المليئة بالعديد من المشكلات الإدارية، وما يتصل بذلك من موضوعات المسؤولية والرقابة الإدارية.

بيد أن الظاهرة العامة والمعقدة والموجودة بصورة أو بأخرى في مختلف النظم والنماذج والظواهر الإدارية، قديمها وحديثها، هي ظاهرة البيروقراطية، والتي أثارت جدلاً كثيراً بين علماء الإدارة العامة وعلماء الاجتماع والدراسات السلوكية على حد سواء.

ومصدر تعقيد ظاهرة البيروقراطية يتمثل في نشأتها وطبيعتها والجوانب النظرية والعملية فيها. ومن قبل ذلك، فإن مفهوم البيروقراطية من أعقد المفاهيم الإدارية التي استعملت بمضامين متعددة أضفت على تكوين المشكلة زيادة في تعقيدها.

(*) تقوم النماذج الإدارية في الدول المتقدمة وتوجد الظواهر الإدارية في الدول النامية.

إن ظاهرة البيروقراطية، وإن تعلقت أساسًا – وفق نشأتها التاريخية وظاهرة هذه النشأة ونموها وأسبابها – بالخدمة المدنية حتى أصبحت تمثل أعقد وأخطر ظاهرة في إطار الخدمة المدنية، إلا أنها بجانب ذلك تتصل بالجوانب الاجتماعية في الدولة وبنظامها السياسي وبعوامل التنمية السياسية والاجتماعية، وبمختلف أوجه عوامل التحول في المجتمعات الحديثة.

وفي التطور الحديث لظاهرة البيروقراطية نجد أنها اتخذت وجهًا حديثًا لها من حيث طبيعتها، ومضمونها وأبعادها. وهي على سبيل المثال تختلف من حيث العوامل السابقة على الأقل في الدول المتقدمة عنها في الدول النامية.

من أجل ذلك، فإننا نرى أن البيروقراطية كتنظيم مُتخصص تُعد محورًا مهمًا في الدراسة المقارنة للإدارة العامة، وهذا هو الباعث لدينا في اختيارها كحالة دراسية.

مفهوم البيروقراطية

يعدّ مفهوم البيروقراطية من أقدم المفاهيم الإنسانية، ومن أعقدها على الإطلاق نظرًا لما يتضمنه من معان متعددة، وفق الهدف من استعماله. بل إن هذه المعاني قد تضاربت تمامًا إذا ماقورنت ببعضها بعضًا. ويزيد من المشكلة أن بعض استعمالات مفهوم البيروقراطية قد أخذ طابعًا سيئًا وشاع استعماله، حتى ليكاد يعني في مجمل مضمونه –وفق شيوع هذا الاستعمال– مجموع التعقيدات الإدارية وما تتسم به من إجراءات، تؤدي إلى عدم تحقيق الهدف.

وفي لغـة المعاجم، فـإن مصطلـح البيروقـراطية (Bureaucracy) يتكون من كلمتين: Bureau بمعنى مكتب و Cracy بمعنى سلطة أو حكـم؛ وهي مشتقة من الأصل الإغريقي Kratia ومعناها To be strong «أي القوة»، والكلمة فـي مجملها تعنـي قوة المكتب أو حكـم المكتب، وبعبـارة أخرى يعني المـفهوم وفق التسـلسل اللغوي أسـلوب ممارسة عمل المكـتب كتنظيم، واتـسامه بطابع القـوة. ومن جهة أخرى، فإن كـلمة Bureaucrats تعني المـوظفين المكتبـيين، أي الذين يعمـلون في المكاتب، وذلك وفق ماجاء فـي التحديد اللغوي لهذه الكلمة في الـلغة الفرنسية، ووفق ما ذكر في القاموس الفرنسي لاروس (Larousse).

والمعنى اللاتيني لكملة Bureau هو اللون الغامق القاتم، ولهذا جاءت الكلمة الفرنسية Bure لتعني نوع القماش الذي يغطي مناضد المكاتب الحكومية(١).

وتتعدد أيضـًا معاني المفهوم في الاستعـمالات التي شاع فيها، فعـلى سبيل المثال، نورد الاستعمالات الآتية لمفهوم البيروقراطية في الواقع العملي :

١ – قد يعني مفهـوم البيروقراطية النظام الإداري كله خاصـة مايتسم به من ضخامة.

٢ – البيروقراطية قد تنصرف إلى مجموع الإجراءات التي يجب اتباعها في مباشرة العمـل الحكومي بصورة عامة والنشاط أو العـمل الإداري بصورة خاصة، وفي داخل المكاتب أو التنظيمات الإدارية.

---

(١) Fritz Morstein Marx, *The Administrative State: An Introduction to Bureacracy,* (Chicago: University of Chicago Press, 1969), pp. 16-21.

وانظر أيضـًا الترجمة العربية :

فريتز مورشتاين ماركس، *دولة الإدارة، مقدمـة للبيروقراطية، تحـليل مقارن للعمـل الحكومي*، ترجمة إبراهيم علي البرلسي، (القاهرة: الأنجلو المصرية، ١٩٧٣م)، ص ص ٢٧–٢٨.

٣- قد تستعمل البيروقراطية لتعني القوة (Power) مفسرة على أساس السلطة (Authority) بمعنى النفوذ أو السيطرة. وتعني ذلك القدر من السلطة الذي يمارسه الموظف العام، أو التنظيم الإداري، أو مجموع العنصر الإنساني الذي يشغل الوظائف العامة في نظام الخدمة المدنية.

٤- قد تعني البيروقراطية الدور الممارس من قبل الموظفين العموميين في إطار النظام السياسي في الدولة.

٥- قد ينصرف مفهوم البيروقراطية إلى التكوين الإداري على أساس النظر إليه كتكوين حكومي سياسي بطبيعته[٢].

٦- يمكن النظر إلى البيروقراطية من خلال خصائص بناء التنظيم على أساس أنها مرادفة لمفهوم بناء السلطة الهرمية في التنظيم الإداري، والذي يتحقق فيه تقسيم واضح للعمل[٣].

٧- هناك اتجاه يقول إن البيروقراطية نمط معين من السلوك[٤].

٨- قد تتحدد فكرة البيروقراطية على أساس أنها تعني الأغراض المحققة أو الأهداف التي تحققت، ووفقاً لهذا المفهوم؛ فإن البيروقراطية تعني ذلك التنظيم الذي يحقق قدراً من الكفاية في الإدارة، وفي تحديد الوسائل التي تحكم التنظيم الاجتماعي بدقة في إطار من الكفاية والفعالية الإدارية .. ويمكن القول إن هذا

---

(٢) John Millett, *Government and Public Administration,* (New York: McGraw-Hill Book Co. Inc., 1959), pp. 8-14.

(٣) Victor Tompson, *Modern Organization,* (New York: Alfred A. Knopft Inc., 1961), pp. 3-4.

(٤) Carl Friedrich, *Man and His Government,* (New York: Mc Graw-Hill Co., 1963), p. 471.

التحديد لمفهوم البيروقراطية يتضمن البناء التنظيمي والنموذج السلوكي معًا(٥).

٩- قد يقصد بالبيروقراطية ذلك التنسيق الرشيد والواضح للنشاطات الموجهة نحو تحقيق أهداف التنظيم(٦).

١٠- قد تعني البيروقراطية تنظيمًا إداريًا ضخمًا (Large-scale organization) له خصائصه ومميزاته، ومن أهم هذه الخصائص: وجود قواعد محددة، موضوعية، تحدّد بطريقة رشيدة التسلسل الرئاسي لهذا التنظيم، بالإضافة إلى ما تنظمه من حقوق وواجبات(٧).

١١- قد يعني مفهوم البيروقراطية معنًى آخر يتسم بالنقد في مجالات الأنشطة الإدارية حيث تعدّ البيروقراطية مصدرًا للروتين وتعقيد الإجراءات وصعوبة التعامل مع الجماهير(٨).

وليس من شك في أن لكل هذه المفاهيم والآراء أهميتها، وأن اختيار أي منها لتعريف البيروقراطية له مايبرره.

بيد أن البيروقراطية كموضوع يستثير همّة العلماء ارتبط بالدرجة الأولى بعالم الاجتماع الألماني ماكس ڤيبر (Max Weber) (١٨٦٤م-١٩٢٠م) الذي أثارت كتاباته عن البيروقراطية العديد من التعليقات والمزيد من الأبحاث.

---

(٥) Peter Blau, *The Dynamics of Bureaucracy*, (Chicago: University of Chicago Press, 1955), p. 60.

(٦) P. Leonard, *Sociology in Social Work*, (London: Routledge and Kegan Paul, 1966).

(٧) Max Weber, "The Essentials of Bureaucratic Organization: An Ideal Type Construction", in Robert K. Merton, Ailsa, P., Gary, Barbara Hackey and Hananc. Selvin, eds. *Reader in Bureaucracy*, (Glencoe: Free Press, 1952), p. 18.

(٨) M. Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon*, (Chicago: University of Chicago Press, 1964).

دراسات ماكس ڤيبر

ولد العالم ماكس ڤيبر في ألمانيا عام ١٨٦٤م، وتخصص في دراسة القانون، ثم صار عضواً في هيئة تدريس جامعة برلين، وظل بها حتى نهاية حياته. وقد كان ماكس فيبر عالما في الاجتماع والتاريخ والاقتصاد والسياسة والأديان، ويعد ماكس فيبر واحداً من أبرز العلماء الاجتماعيين إسهاماً في إرساء علم الاجتماع السياسي.

ومن الاتجاهات البارزة في دراساته الجامعية، تخصصه في تطور الحضارة من خلال التعمق في دراسة «سيكولوجية الأديان» و «سيكولوجية الحياة الاقتصادية». وتحقيقاً لتعمقه العلمي في اتجاهاته الفكرية، اهتم اهتماماً واسعاً بدراسة مختلف الأديان، وعلى وجه الخصوص الديانات التي انبثقت في آسيا، كالجودية والبوذية، بالإضافة إلى تعمقه في دراسة الديانة المسيحية. وإضافة لهذه الدراسات، تعمق أيضاً في دراسة النماذج البشرية التي استطاعت أن تصل إلى مرتبة عالية من الغنى، وحصلت على قدر كبير من الثروة. وهي النماذج التي يطلق عليها «فئات الإقطاعيين». وقد اهتم أيضاً من خلال دراسته الفكرية بدراسة أثر المعتقدات البروتستانتية، وهي قطاع من الديانة المسيحية، على تطور الاتجاهات الرأسمالية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية. وجميع هذه الدراسات جعلته في طليعة الشخصيات التي اهتمت بدراسة علم الاجتماع (Sociology).

ويكاد يجمع الباحثون في العلوم الإدارية على أن أهم الدراسات التي أسهم بها هذا العالم فيما يتعلق بالدراسات التنظيمية والإدارية، هي نظريته الخاصة بهياكل السلطة (Theory of Authority) :

"Weber's principal contribution to the study of organizations was his theory of autority structures which led him to characterize organization in terms of the authority relations within them".

هذه الدراسات قادته إلى تحليل كثير من التنظيمات وأساليب انسياب خطوط السلطة داخل هذه التنظيمات، وكانت هذه الدراسات تدور في نطاق

اهتماماته الأساسية التي توضح لماذا يطيع الأفراد الأوامر التي تصدر إليهم من القادة والرؤساء؟ .. ولماذا يقوم المرؤوسين أو التابعين بأداء الأعمال وفقاً للتعليمات التي تنساب إليهم في حدود الأوامر المشددة والتي تتلخص في مفهوم «اصدع بما تؤمر»؟ وقد قام في هذه الدراسات بتوضيحات على جانب كبير من الأهمية لتوضيح الفرق بين القوة (Power) والمواصفات التي تمكّن القائد من أن يدفع الذين يعملون معه على الطاعة فيما يصدره من تعليمات بغض النظر عن رغبتهم في مقاومتها. كذلك اهتم بتوضيح مفهوم السلطة (Authority) من خلال المراكز التي توجد في هذه التنظيمات، وبحيث تُقبل القوى العاملة طواعية واختياراً على تنفيذها. أوضح كذلك أسلوب اكساب الشرعية لممارسة السلطة داخل هذه التنظيمات، وقسمها إلى ثلاثة أنواع:

النوع الأول :السلطة البطولية Charismatic authority

النوع الثاني :السلطة التقليدية Traditional authority

النوع الثالث: السلطة القانونية الرشيدة Rational legal authority

وقد أوضح ماكس ڤيبر في دراساته الفرق بين هذه الأنواع، كما أوضح أن **النوع الأول** يُمارس من خلال المواصفات الشخصية التي يتحلى بها القائد، ولذلك استخدم كلمة Charism وهي مقتبسة من اللغة اليونانية، والتي توضح مدى تحلي القائد بمواصفات غير عادية تمكنه من ممارسة سلطاته بالأسلوب الذي يحقق له قدراً هائلاً من ضبط النفس وطاقة استثنائية في ممارسة هذه السلطة في في التأثير على العاملين معه والتابعين له، بحيث يتقبلون هذه التعليمات أو هذه التوجيهات برضى كامل ورحابة صدر وعن طواعية وطيب خاطر. وقد أدى هذا إلى اتجاه عدد من العلماء والمفكرين الذين تأثروا بدراسات ماكس ڤيبر إلى البحث عن سمات وصفات هؤلاء القادة.

ويرى ماكس ڤيبر أن كثيراً من هذه الصفات ينبغي أن تتوافر في القادة السياسيين أو القادة الذين يقع على عاتقهم قيادة جماهير عريضة من البشر أو هؤلاء الذين يكونون في مواقع تجعل منهم حلقة اتصال بين هذه الجماهير وبين القائد الأعلى الذي يقودهم. وضرورة توافر مثل هذه الصفات تعدّ على جانب

كبير من الأهمية من وجهة نظره، إذا أردنا للتنظيمات التطور القائم على الاستقرار.

أما فيما يتعلق **بالنوع الثاني القائم على «العلاقات التقليدية»** فإن القائد يمارس سلطته من خلال موقعه في التنظيم. وكثيرًا مايمارس مثل هذا القائد سلطاته من خلال العادات والتقاليد المتوارثة، وقد ضرب ماكس ڤيبر في بحوثه الكثير من الأمثلة التي توضح هذا الأسلوب، ومن بينها الأساليب التي أدار بها الإقطاعيون ممتلكاتهم ومنشآتهم الواسعة، وأوضح أن المراكز الإدارية كانت تنتقل بالوراثة من الأب إلى الإبن: (Handed down from father to son).

أما النوع الثالث، فهو ترشيد العلاقات القانونية داخل المنشآت والوحدات من خلال أسلوب التنظيم البيروقراطي القائم (Bureaucratic organization form) وهو التنظيم الذي يوجد في المنشآت الحديثة. ويرى فيبر أن هذا التعبير يتفق مع التطور الذي وصلت إليه مختلف الوحدات في المجتمعات الحديثة والمعاصرة، وذلك لأن أي تنظيم يعدّ من وجهة نظره متشابهًا تمامًا مع تصميم أية آلة من الآلات، والآلة تصمم بحيث تقوم بوظيفة معينة، وكل جزء من الآلة ينبغي أن يؤدي دوره بكفاءة عالية، بحيث تكون النتيجة هي أداء الآلة لوظيفتها بأعلى درجة من الكفاءة. ويقول فيبر بأن الشرعية أو قانونية السلطة تمارس من خلال مجموعة من القواعد والإجراءات (System of rules and procedures). هذه القواعد والإجراءات هي التي تكسب القائد شرعية ممارسة السلطة في الموقع الذي يوجد فيه أثناء المدة الزمنية التي يصدر فيها تعليماته وتوجيهاته ويمارس فيها سلطاته. وهذه المجموعة من القواعد والإجراءات التي تمارس من خلال المراكز التي تشغلها مختلف المستويات الإدارية في التنظيم: هي التي أطلق عليها ماكس ڤيبر كلمة بيروقراطية (Bureaucracy) (٩).

---

(٩) كمال حمدي أبو الخير، *الإدارة بين النظرية والتطبيق*، (القاهرة: مكتبة عين شمس، ١٩٨٤م)، ص ص٧٩-٨٤.

ولعل من الأهميـة بمكان أن نوضح أن كلمة «بيروقراطـية» قد صارت علمًا على التعقيدات وعدم الكفاية(١٠) إلى غير ذلك من المعاني السـلبية التي تتوارد في أذهان الناس وتدور على ألسنتهم(١١) غير أننا نوضح أنه وفقـًا لـتعريف ماكس ڤيبر نفسه، فإن الـتنظيم البيروقراطي يـعدّ خير أسلوب فني لإنجاز الأعمـال بأعلى قدر ممكن مـن الكفاءة القـائمة على التـخصص العلـمي، وتحديد أسلـوب هذا الإنجاز خلال انسـيابه في مراحـله المختلفـة بين التابعـين والمعاونين. وعلـى الإدارة أن تقوم بدور على جانب كبير من الأهمية في ترشيد أداء هذا الإنجاز، بما يحقق مزيدًا من الكـفاءة والاسـتمرار فـي هذا الاتجاه. وممـا لاشك فـيه أن هؤلاء الـذين يمـارسون سلـطاتهـم من خلال هذه المـواقع وهم «الـبيروقـراطيون»، يوجـدون في مكـاتب مخصصة لهم. ومن هنا عرَّف ڤيبر البيروقراطيين بأنهم «الجالسون على المكاتب».

ويلاحظ على دراسات وبحوث ماكس ڤيبر أنها كانت في مجملها تهدف إلى تحقيق تنظيم على أعلى قدر ممكن من الكفاءة (Highly efficient system)

كما أن ماكس ڤيبر حينما وضع نموذجًا أو تصميمًا للبيروقراطية أو الأعمال المكتبية التي تنـساب من خلالها التعليمات والأوامر التي تتـعلق بتصريف الأمور، كان يـؤمن بـضرورة وجـود بنـيان إداري داخـل التـنظـيمـات ينـقسـم إلى عـدة مستويات (Levels) متخذًا شكلاً هرميًا (Hierarchy)، وبالتالي يوجد نظام حاسم ودقيق من الرئـاسة أو القيادة حيث تشرف المسـتويات العليا على أعـمال وأنشطة المستويات الدنيا.

ولقـد استهـدف ماكس ڤـيبر إعـطاء وصف تـقويمي لـلجهـاز الإداري وما يتضمـنه من تنظيـمات، وتأثير سلـوك الأفراد على هذا الجهـاز من حيث الأداء أو السلوك الإداري للتنظيم، واستهدف ماكس ڤيبر من هذه الدراسات والبحوث أن

(١٠) Victor A. Thompson, *Modern Organization,* (New York: Alfred A. Knoff, 1961), pp. 152-179.

(١١) James D. Thompson, *Organization in Action,* (New York: McGraw-Hill Book Co. Inc., 1967), p. 35.

يصل إلى وصف أو إقامة «النموذج المثالي للبيروقراطية (Ideal type of bureaucracy) بوصفها تنظيمًا إداريًا ضخمًا يعمل على تحقيق الفعالية والاستقرار.

وموجز القول إن ماكس ڤيبر يرى أن التنظيم البيروقراطي يقوم على الأسس التالية :

١- هناك مجالات للتخصص الوظيفي محددة رسميًا وثابتة، وتُنظِّم القواعد واللوائح عملية تحديد تلك المجالات الوظيفية.

٢- لتسيير دفة التنظيم البيروقراطي، يتم توزيع الأنشطة والأعمال العادية الضرورية على أعضاء التنظيم وبطريقة ثابتة ومحددة.

٣- توزع السلطة اللازمة لإعطاء الأوامر بتنفيذ الواجبات المحددة بشكل رسمي ثابت ووفقًا لقواعد واضحة محددة. وتحدد هذه القواعد مدى السلطة التي تمنح لعضو التنظيم البيروقراطي ونوع تلك السلطة.

٤- هناك طرق وأساليب محددة للعمل وتنفيذ المهام والواجبات، وبالتالي لايعيّن في التنظيم البيروقراطي إلا من كان مؤهلاً لأداء تلك المهام بالطرق المحددة.

٥- ينقسم التنظيم البيروقراطي إلى عدة مستويات (Levels) متخذًا شكلاً هرميًا (Hierarchy)، ويسود هذا التنظيم الهرمي البيروقراطي أشكال التنظيمات كافة بغض النظر عن كونها عامة أو خاصة.

٦- تعتمد إدارة التنظيم البيروقراطي على المستندات (Documents)، وبالتالي يوجد جهاز من الموظفين والكتبة مهمتهم الاحتفاظ بالوثائق والمستندات، وعلى هذا الأساس يرى ڤيبر أن مجموعة العاملين بقسم معين، وما يستخدمونه من معدات ووثائق (ملفات) يكوّنون «مكتب» أو Bureau ، وفي المبدأ يفصل التنظيم البيروقراطي المكتب عن النشاط الخاص للموظفين، بمعنى أن العمل البيروقراطي يجب أن ينفصل ويبتعد عن حياة الموظف الخاصة، وعلى هذا الأساس فإن الأموال العامة والمعدات الخاصة بالتنظيم البيروقراطي يجب أن

تنفصل تمامًا عن الملكية الشخصية للموظف. ويرى ڤيبر أن هذا المبدأ قد نمى وتطور حتى في الشركات ومنظمات الأعمال حيث يفصل صاحب رأس المال بين رأس مال المشروع وبين الأموال الخاصة التي يستخدمها في حياته. ويرى ڤيبر أن نظام المشروع الحديث يحمل اتجاهات قوية للاستمرار في عملية الانفصال هذه بزيادة الاعتماد على مدراء من ذوي الخبرة والكفاءة لايملكون شيئًا من أصول المشروع.

٧- إن الإدارة المكتبية تحتاج إلى خبرة ومران وتدريب، ومن ناحية أخرى فحين يكتمل التنظيم البيروقراطي فإنه يتطلب عادة كل نشاط الموظف وجهده حتى ولو كانت ساعات عمله محددة، بمعنى أن العمل الرسمي يأتي في المقام الأول بالنسبة لوقت الموظف ولا يمكن تأخيره لأداء أعمال خاصة.

٨- تطبق الإدارة البيروقراطية قواعد وتعليمات للعمل تتصف بالشمول والعمومية والثبات النسبي، كذلك تستخدم الإدارة البيروقراطية أنواع القواعد والتعليمات التي يمكن للموظفين تعلمها وفهمها، وكلما زاد فهم الموظف لتلك القواعد والإجراءات ارتفعت خبرته وكفاءته.

تلك إذن هي خصائص التنظيم البيروقراطي كما رسمها ماكس ڤيبر في أوائل القرن العشرين، وتدل على اهتمامه بتقديم نظرية مثالية تحدد نمط العمل والسلوك في التنظيم المثالي(١٢).

ويصف ميرتون (Merton) نظرية البيروقراطية لماكس ڤيبر بقوله :

«تحتوي البيروقراطية، كما أوضح ڤيبر، على تقسيم الأعمال المتكاملة تقسيمًا واضحًا مع عدّها واجبات أساسية في المكتب. كذلك هناك نظام للرقابة

(١٢) Bengard Bendix, *Max Weber: An Intellectual Portrait*, (New York: A Doubleday Anchor Book, 1962), pp. 23-25.

وانظر :

علي السلمي، *تطور الفكر التنظيمي*، (الكويت: وكالة المطبوعات، ١٩٨٠م)، ص ص ٢٨-٣١.

عبدالكريم درويش، وليلى تكلا، *أصول الإدارة العامة*، ص ٢١٨.

حسين الدروي وعاصم الأعرجي، *مبادئ الإدارة العامة*، (بغداد: مطبعة عصام، ١٩٧٨م) ، ص ص٢٠٨-٢١٠.

والجزاءات تحدده القواعد والتعليمات، ويعهد إلى الشخص بواجبات وظيفة معينة بناء على المؤهلات الفنية التي يمكن التحقق من وجودها من خلال إجراءات رسمية وغير شخصية كالامتحانات مثلاً. وفي التنظيم الهرمي، فإن أعمال الخبراء المدربين تتم مراقبتها، وتحكمها إجراءات وقواعد عامة تلغي الحاجة إلى إصدار أوامر خاصة في كل حالة، ويتطلب تطبيق تلك القواعد العامة أن يتم تصنيف المشكلات والموضوعات على أسس ومعايير محددة حتى يمكن تطبيق كل قاعدة على الحالات التي تصلح لها»(١٣).

من هذا الوصف يتضح أن تفكير ماكس ڤيبر عن البيروقراطية يختلف تمامًا عن المفاهيم الشائعة عنها، والتي تربط بينها وبين انخفاض الكفاءة وجمود الإجراءات في الأجهزة الحكومية.

ومن ثم، فإن ماكس ڤيبر يقصد بالبيروقراطية وصف التنظيم الإداري وما يتضمنه من قواعد وتأثيره في الإدارة والسلوك التنظيمي، كل ذلك في إطار مايجب أن يكون، كما يعدد مزايا كثيرة للتنظيم البيروقراطي منها الدقة، والسرعة، والاستمرار، ووضوح السلطة والتسلسل الهرمي، والخضوع الكامل للرؤساء والمعرفة الكاملة بالمستندات، والدقة في تطبيق مبدأ التخصص الوظيفي وتقسيم العمل، وكلها تهدف إلى تحقيق الفعالية والاستقرار.

هذه المزايا التي ذكرها «ماكس فيبر» تتعلق بفلسفته الاجتماعية التي تُعد بحق محيط بحثه عن البيروقراطية ولاسيما تصوره لفكرة القوة، مفسِّرة على أساس السلطة وما ينشأ من علاقات القوة(١٤) ومايتولد عنها من أنواع من التأثير، أو السيطرة بين الرئيس أو القائد الإداري والأفراد الخاضعين للسلطة(١٥).

---

(١٣) R.K. Merton, *Social Structure and Social Theory*, (Glencoe: The Free Press, 1949), pp. 151-152.

(١٤) Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, Trans. by A.M. Henderson and Talcot Parsons, (New York: Oxford University Press, 1957), pp. 152-155.

(١٥) N.P. Mouzilis, *Organization and Bureaucracy: An Analysis of Modern Theories*, (London: Routledge and Kegan Paul, 1967), pp. 12-16.

ويبدو أن ماكس ڤيبر قد تأثر بعوامل ثلاثة كانت لها آثارها في فكره، وبالتالي في نظريته عن البيروقراطية :

الأول : التضخم الذي طرأ على المؤسسات الصناعية في ألمانيا، والذي عاصره ماكس ڤيبر كمواطن ألماني. فقد اقتنع ڤيبر بأن التنظيم الرسمي المحكم له آثاره الإيجابية على الإنتاج. ومن ثم، فلم يهتم بالنواحي الإنسانية إذ افترض أن النجاح في هذه المنظمات هو نتيجة طبيعية للتنظيم المحكم.

الثاني : كان ڤيبر ضابطاً بالجيش الألماني الذي يمثل تنظيماً عسكريًا ضخمًا يُدار بطريقة آمرة ...، وفق أوامر مفروضة، وتعليمات صارمة ومحددة سلفًا، فاعتقد ڤيبر أن هذا الأسلوب من الإدارة يمكن أن ينجح في كل مجالاتها.

الثالث : خبراته كعالم اجتماع اهتم بدراسة المجتمعات والأفراد، جعلته يدرك عوامل الضعف في البشر، وعدم إمكان الاعتماد الكامل على العنصر البشري، أو ترك الأمور لتصرف الأفراد بسبب قصورهم عن اتخاذ قرارات رشيدة. وقد وجد في هذا مبرراً لوضع القواعد والنظم المحكمة للحيلولة بين ميول الأفراد وضعفهم وأهوائهم الشخصية، وبين تأثير هذه العوامل على عمل المنظمات وفعاليتها واستقرارها[١٦].

وتعدُّ نظرية ڤيبر حصيلة خبراته في مجالات معينة، ولكنه افترض فيها صفة العمومية، وظن أنها سارية بالنسبة لكل المجالات، متناسيًا العوامل الخاصة التي تؤثر في كيان وفي مناخ المنظمات. فبالنسبة للصناعة، عاصر ڤيبر قدرة صناعية ضخمة، وتقدمًا صناعيًا هائلاً، وكان النجاح هو زيادة الإنتاج بأقل التكاليف الممكنة، وكانت الحصيلة النهائية هي معيار الحكم على المنظمة كلها. وبالنسبة للجيش فإنه قد تغاضى عن الظروف الخاصة التي تحكم العمل بالمنظمات

(١٦) عبدالكريم درويش، وليلى تكلا، *أصول الإدارة العامة*، ص٢١٩.

العسكرية، حيث يكون الفرد كله بحاضره ومستقبله وكيانه وإرادته وحياته اعتبارات لاقيمة لها في سبيل الهدف الأكبر الذي تسعى إليه الجيوش.

أما بالنسبة لمجال الاجتماع، فالباحث هنا يبحث ضمن مايبحث في حياة الفرد وديناميكيات تصرفاته وسلوكه، فتبرز له نقاط ضعفه لأنها هي التي يبحث عنها ليدرسها أو يحللها أو يقويها، ولايمكن أن نعمم هذه النظرة على الأفراد في مجالات العمل الإداري كافة.

استقى ڤيبر إذن نظريته في البيروقراطية من ظروف الحياة في عصره، ودعَّمتها خبراته في هذه المجالات الثلاثة، فوضع نموذجه التنظيمي بأسسه وقواعده معتقداً أنها ستلائم أية بيئة إدارية، لكن الواقع أن الإدارة العامة تختلف عن هذه المجالات، فهي تنفيذ للسياسة العامة التي يشترك الأفراد في وضعها، ولهم حق تعديلها. وهي إلى جانب هذا، تقدم خدمات حيوية لاتقاس فقط بمجرد وجودها أو بكمها، وإنما تقاس أساساً بمدى رضاء الجمهور عنها وعن واضعي سياساتها، ثم إنها تسعى لاستخدام قوة الأفراد وطاقاتهم وحفزهم للعمل وهي في سبيل ذلك تبحث عن الأسلوب المناسب الذي يحقق موازنة بين إخضاعهم للنظام وبين اكتشاف مهاراتهم الفردية واستثمار قدراتهم المختلفة. وهذه كلها عوامل تسبغ على الإدارة العامة مناخاً خاصاً يختلف إلى حد كبير عن المناخ الذي عاش فيه ماكس ڤيبر، ذلك المناخ الذي حدد له إطار نظريته.

وإطار هذه النظرية كما حدده ماكس ڤيبر إن هو إلا بناء تصوري (Conceptual construction) لعناصر تجريبية محددة بشكل منطقي، وهو بشكله الصرف لايوجد في الواقع، إذ ليس من الممكن أن يوجد تطابق تام بين ماهو موجود في الواقع وبين مايصاغ بطريقة عقلية صرفة.

تقويم دراسات ماكس ڤيبر

يعتقد ڤيبر أن التفوق الذي يحققه التنظيم البيروقراطي مستمد من الرشد الذي تنبثق منه خصائص هذا التنظيم. ويتحقق الرشد في نظر ڤيبر بتحليل الأهداف والوسائل المؤدية إليها، بحيث تتحدد هذه الأهداف وتختار الوسائل المؤدية إليها بدقة، وكذلك الأخذ بالمنطق العلمي في تفسير الأمور، بمعنى التجرد والموضوعية ورفض المناهج غير العلمية في التفسير. وهذا الرشد هو الذي دفع ڤيبر لأن يحدد خصائص وعناصر التنظيم البيروقراطي بما يكسبه بناءً وكيانًا مستقلاً ومتجردًا عن الأشخاص العاملين فيه، بحيث يتضمن هذا البناء تصميمًا مسبقًا للضوابط والمعايير التي يعمل وفقها التنظيم بوصفها وسائل دقيقة ومحددة تؤدي إلى زيادة الفعالية الإدارية.

وينبغي أن نلاحظ أن السمات والخصائص التي قدمها ڤيبر لتمثل نمط التنظيم البيروقراطي، هي في الحقيقة سمات التنظيمات الحكومية، فهي تعبر عنها أكثر من تعبيرها عن أي نوع آخر من التنظيمات. ويبدو أن السمات التي استخلصها ڤيبر لتمثل خصائص النمط البيروقراطي كانت نتاجًا لملاحظاته على التنظيمات الحكومية التي كانت تسير وفق أنظمة قانونية موضوعية، وليس على أساس سياسي. إن الأمرالذي يثير الدهشة حقًا، هو أن الفاحص لنمط التنظيمات الحكومية المعاصرة في العديد من الدول، يلحظ على الفور مدى تشابهها مع النمط البيروقراطي الذي اقترحه ڤيبر. لقد كان ڤيبر ينظر للمنظمات الحكومية الكبرى الملتزمة بالقانون والموضوعية في عصره، لكن يبدو أنه كان يتنبأ أيضًا بأن مثل هذا النمط هو الذي سوف يسود المنظمات الكبرى في المستقبل.

وعلى هذا فإن النمط البيروقراطي - بالسمات التي اقترحها ڤيبر - يحقق للمنظمات الحكومية من الاستقرار والحماية ما جعله لايمثل النمط المثالي فحسب، بل النمط الشائع أيضًا.

لقد أوضح ڤيبر أن التنظيم البيروقراطي يتفوق على ماعداه من التنظيمات، فهو يتميز بالدقة والفعالية والاستقرار والاستمرارية، ويتصف بتسلسل خطوط

السلطة فيه ووضوحها، وبقدرته على ممارسة الضبط المستند إلى المعرفة والتخصص. ومثل هذه المزايا تجعله من الناحية الفنية يحقق في نظر ڤيبر تفوقًا عاليًا بالنسبة للذين يقبضون على مقاليد السلطة.

لقد كان الاتجاه نحو نمط التنظيم البيروقراطي للأجهزة الحكومية بمثابة البديل العكسي لسيطرة الحكام على الأجهزة الحكومية، ومحاولة استخدام هذه الأجهزة كأدوات لتحقيق مصالحهم وأطماعهم السياسية عند توليهم الحكم. وقد كانت هذه السيطرة تأخذ أشكالا عديدة مثل قيام العناصر السياسية الحاكمة بتقلد الوظائف العامة في الأجهزة الحكومية، كما لو كانت هذه الوظائف غنائم تستولي عليها من بعد توليها الحكم، أو مثل محاولة الفئة الحاكمة تغيير أنظمة العمل في الجهاز الحكومي في كل مرة تتولى فيها الحكم لتحقق مصالحها.

إن الاتجاه البيروقراطي في تنظيم الجهاز الحكومي يمكن أن يعمل بمثابة سياج الحماية والأمان لهذا الجهاز من تأثير صراعات وأطماع القوى الحاكمة. فنمط التنظيم الملتزم بالقانون واللوائح، والمتمسك بالشرعية والرسمية، والمطبِّق لضوابط ومعايير موضوعية، هو الذي يحفظ للجهاز الحكومي كيانه بمأمن من هذه الصراعات والأطماع. فضلاً عن ذلك فإن الالتزام بقواعد تفصيلية ثابتة لتسيير العمل في التنظيم البيروقراطي يضمن له الاستمرارية والاستقرار الذي يحتاجه الجهاز الحكومي حتى لا يتعرض للتقلبات والهزات الناتجة عن تغيير أشخاص القيادات الحاكمة. ولهذه الضوابط والقواعد وظيفة أخرى، فهي الأدوات التي تضمن أن يكون سلوك الأفراد العاملين في التنظيم البيروقراطي محل ضبط ورقابة وسيطرة، بما يمكن من التنبؤ به بصفة مسبقة. وفضلاً عن ذلك فإن هذه القواعد والضوابط ذاتها تستهدف حماية الموظف العام في تصرفاته. ففي المنظمات الحكومية يتعرض الموظف العام للعديد من الضغوط والقوى السياسية التي تحاول تطويعه واستيعابه والتأثير عليه. فالتزامه بالضوابط والقواعد الرسمية للتنظيم يجعل سلوكه غير شخصي وبعيدًا عن الاتهام بالتحيز أو المحاباة. ويكافئ التنظيم البيروقراطي موظفيه على هذا الالتزام، ويحميهم ويوفر لهم

الاستقرار والأمان، بأن يكفل لهم الوظيفة المستقرة، والأجر المنتظم أثناء الخدمة وبعد التقاعد. وهذه في الواقع أدوات حماية للموظف العام إزاء مايمكن أن يخضع له من تهديد من القوى السياسية التي تستهدف استيعابه. فهو يحيده تجاه هذه القوى بأن يلزمه باتباع اللوائح الرسمية التفصيلية. وهو يحيد هذه القوى تجاهه عندما يضمن له وظيفته، وأجره، ومعاشه.

لقد أكد جون ميليت (John Millet) ظاهرة الاستقرار والاستمرارية التي تتوافر للتنظيم البيروقراطي، عندما أشار إلى أنه متى نشأ التنظيم البيروقراطي للجهاز الحكومي، فإنه من غير المحتمل أن تطرأ على هذا الجهاز أية تغييرات جوهرية مهما تغير النظام السياسي أو الفكر السياسي السائد، أو نظام الدولة، أو حدث تغيير في القوى السياسية(١٧). وقد أورد (جون ميليت) أمثلة مستقاة من حالات في التاريخ القديم مثل بيروقراطية روما، ومن التاريخ القريب مثل البيروقراطية الفرنسية التي نشأت بعد الثورة الفرنسية، والبيروقراطية الألمانية. ولاحظ جون ميليت أن نشأة هذه البيروقراطيات قد اقترنت بمقومات أعطتها استقرارًا ومناعة ضد مختلف التغييرات الهائلة والجذرية التي كانت تطرأ على النظام السياسي والقوى السياسية والاجتماعية المحيطة بها. ولاشك أن ملاحظات جون ميليت مردها أن نمط التنظيم البيروقراطي يتضمن في طياته عناصر حماية واستقرار تضمن لهذا التنظيم أن ينتصر على مختلف القوى التي تحاول تطويعه أو تغييره.

لقد خضع «نموذج ڤيبر للتنظيم البيروقراطي» للعديد من محاولات التحليل الناقدة. وقد تركزت معظم محاولات تقييم ونقد النموذج في إبراز أن التنظيم البيروقراطي، وإن كان يوفر الموضوعية، والرشد، والدقة، والسرعة، والاستقرار، والاستمرارية للجهاز الحكومي وللمنظمات التي تنتهج نمطه، إلا أن الالتزام به يقود إلى آثار ونتائج غير متوقعة مناقضة للكفاءة التي افترض ڤيبر أن هذا النموذج يحققها(١٨).

(١٧) John Millet, *Government and Public Administration,* (New York: McGraw-Hill, 1959).

(١٨) James March, and Herbert Simon, *Organization,* (New York: John Wiley & Sons, 1958), pp. 40-45.

وقد كانت معظم التحليلات الناقدة للنموذج، والموضحة للآثار السلبية غير المتوقعة التي تترتب عليه، تدور في إطار المنظمة الواحدة. وقد أوضحت هذه التحليلات أن المنظمة البيروقراطية، مثلما تؤدي إلى الضبط والاستقرار وزيادة القدرة على التنبؤ، فهي تؤدي أيضًا إلى إمكان الجمود وإلى خطر إحلال الوسائل محل الأهداف النهائية، وإلى تقييد كفاءة الأداء. فهناك إذن، آثار سلبية غير متوقعة تترتب على الأخذ بالنمط البيروقراطي للتنظيم[١٩].

مما سبق يتضح أن وضع النموذج المثالي للبيروقراطية قد أدى إلى كثير من الجدل والنقاش بين علماء التنظيم، كما أدى إلى الغموض في طريقة استخدام البيروقراطية في النظرية الاجتماعية الحديثة، ويعود هذا إلى الصفات المتوارثة والمتناقضة للنموذج المثالي، وكذلك إلى نقل النموذج وتبنيه بشكل غير نقدي من قبل العديد من الكتاب.

«ومع أن الكتّاب العصريين قد تأثروا بنموذج ڤيبر المثالي، إلا أنهم أغفلوا مشكلات التنمية، والمقارنة بين التنظيمات في الثقافات المتعددة، وأصبحت النظرية البيروقراطية ذات ثقافة محددة وتجزيئية التوجه. ولقد كان ڤيبر على علم بالتوجه الأحادي لنموذجه، وضرورة مقارنة النموذج بالحقيقة من أجل تفهم الحقيقة التنظيمية، ولكنه لم يكمل الدراسة العملية للهيكل الداخلي للبيروقراطية وكان على أتباعه أن يكملوا التحليل على أسس علمية».

(١٩) للمزيد من المعلومات في هذا الصدد، انظر :

Robert K. Merton, *Social Structure and Social Theory,* (Glencoe, I: Free Press, 11, 1949).

Philip Selznic, "An Approach to a Theory of Bureaucracy" *American Sociological Review,* Vol VIII, (1943), pp. 47-54.

Alvin Gouldner, *Patterns of Industrial Bureaucracy,* (Chicago: Glencoe, Free Press, 1954).

Michel Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon,* (Chicago: University of Chicago Press, 1964).

A. Downs, *Inside Bureaucracy,* (Boston: Little Brown and Co., 1967).

دراسات بيتر بلاو

تختلف مفاهيم الكتاب والمفكرين في دراساتهم للبيروقراطية فهي بالنسبة للبعض تعني عملية الحكم والإدارة عن طريق أجهزة متخصصة يعين فيها أفراد لأداء وظائف محددة ينتظمون في شكل هرمي تقع في قمته قيادة التنظيم وتتدرج بعد ذلك المستويات حتى القاعدة، حيث يوجد صغار الموظفين الذين يكلفون بالتنفيذ، دون أن تكون لهم سلطة اتخاذ قرارات إدارية. وعلى هذا، يمكن تصور خصائص التنظيم البيروقراطي على النحو التالي :

هناك تقسيم للوظائف على أساس تخصصي، حيث توزع في شكل واجبات رسمية على الأفراد. كما أن هناك تدرج في السلطة ومستويات الإشراف. وهناك نظام رسمي مقرر يحدد طبيعة الإجراءات وطرق اتخاذ القرارات في الحالات المختلفة، كما تنعدم الناحية الشخصية في علاقة الموظف بعمله وبالجماهير التي يخدمها، إذ يتوقع أن يؤدي عمله دون أي اعتبار للعلاقات الشخصية. ويذهب أنصار هذه النظرة إلى أن التنظيم البيروقراطي بهذه المواصفات: هو التنظيم الأمثل لتحقيق الأهداف، فكل شخص يعرف تمامًا واجبات وظيفته، وعليه أن يؤديها بكفاءة وفعالية. كما أن تدرج السلطة يضمن تركيز القرارات في المستويات العليا من الإشراف حيث تتوافر الخبرة والكفاءة. وقد لاقت تلك النظرة إلى البيروقراطية هجومًا من كتاب آخرين راحوا يؤكدون أن تلك المثالية في التنظيم لايمكن تحقيقها في الواقع لأن هناك آثارًا كثيرة غير متوقعة تنتج عن مثل هذا التنظيم مما يؤدي إلى فشله وشكوى المتعاملين معه[٢٠].

(٢٠) لقد كان سلزنيك (Selznic,1943) وجولدنر (Gouldner,1954) وميرتون (Merton,1957) من أوائل علماء الاجتماع الذين تنبهوا إلى ما بالنموذج المثالي من نقاط ضعف. ثم حاول عالم الاجتماع الفرنسي كروزير (Crozier,1964) أن يُرجِع نقاط الضعف والنتائج السلبية غير المتوقعة لخصائص التنظيم البيروقراطي كما وضعها ماكس ڤيبر في نموذجه المثالي إلى إغفال العامل الشخصي=

كذلك نما الاتجاه إلى تفسير البيروقراطية على أنها مصدر الروتين وتعقد الإجراءات وصعوبة التعامل مع الجماهير(٢١).

وهناك اتجاه ثالث قال به بيتر بلاو (Peter Blau) الذي يعرف البيروقراطية على أساس من إنجاز الأهداف بوصفها منظمة تستدر أقصى كفاية ممكنة في الإدارة أو باعتبارها طريقة معترف بها للسلوك الاجتماعي المنظم الذي يستهدف مصلحة الكفاية الإدارية(٢٢).

أهمية دراسات بيتر بلاو

وفي هذا الإطار يعرف بيتر بلاو البيروقراطية بأنها نمط من أنماط التنظيم يهدف إلى القيام بوظائف إدارية على نطاق واسع عن طريق التنسيق بين أعمال مجموعة من الأفراد يشاركون في أداء هذه الوظائف، فهو يعرّف البيروقراطية على أساس إنجاز الأهداف، بوصفها تنظيمًا يهدف إلى تحقيق أقصى كفاية ممكنة في الإدارة، وباعتبارها طريقة معترف بها للسلوك الاجتماعي المنظم الذي يستهدف زيادة الفعالية الإدارية. ويقول بلاو إن المفهوم الشائع للبيروقراطية يتناقض مع المفهوم الحقيقي لها، ويعتبر أن العداء للبيروقراطية ناتج عن فعالية أجهزتها وليس العكس.

وفي ضوء هذا المفهوم، تصبح البيروقراطية نمطًا تنظيميًا لايقتصر على الحكومة وهيئاتها، كما يعتقد البعض، وإنما توجد في كل المؤسسات الرسمية

= الإنساني، وتركيز سلطة اتخاذ القرارات في أيدي فئة قليلة من القادة والرؤساء في أعلى المستويات الإدارية في التنظيم، وضغوط الجماعات غير الرسمية للعاملين لحماية أنفسهم.

أما الكاتب الأمريكي أنتوني دونز (Antony Downs,1967) فقد قبل بفكرة النظام المفتوح (Open system) أساسًا لتعريف التنظيم البيروقراطي على عكس نظرية ماكس فيبر التي لاتعترف بأثر المجتمع على التنظيم وتعده نظامًا مغلقًا. ولعل الصفة الأساسية التي تميز هذه الاتجاهات الحديثة في دراسة البيروقراطية هي إدخال العنصر البشري والبيئة المحيطة كمحددات أساسية للسلوك البيروقراطي.

(٢١) M. Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon*, op.cit., p. 370.

(٢٢) Peter Blau, *Bureaucracy in Modern Society*, (New York: Random House, 1956), p.6.

حكومة أو أهلية، وإن تم ذلك بدرجات متفاوتة بطبيعة الحال. فالبيروقراطية توجد في المصالح الحكومية، كما توجد في الشركات والمصانع والجامعات والمدارس والأندية والمؤسسات العسكرية والمدنية وغيرها...، والتعرف على خصائص البيروقراطية يساعد إلى حد كبير على فهم طبيعة الهيئات الرسمية باعتبارها جماعات ثانوية يتميز بها المجتمع الحديث(٢٣).

البيروقراطية في المجتمع الحديث

وفي كتابه البيروقراطية في المجتمع الحديث (Bureaucracy in Modern Society) ركز بيتر بلاو على النقاط التالية :

١- لماذا ندرس البيروقراطية؟

٢- نظرية البيروقراطية وتطورها.

٣- البيروقراطية من حيث عملها.

٤- السلطة البيروقراطية والسلطة غير الرسمية.

٥- البيروقراطية والتغير الاجتماعي.

٦- البيروقراطية والديمقراطية.

وسوف نتناول دراسة هذه النقاط من وجهة نظر بيتر بلاو :

١- لماذا ندرس البيروقراطية؟

أ) أصبحت البيروقراطية في المجتمع الحديث هي المؤسسة التي تستطيع أن تعكس صورة المجتمع تمامًا، ولهذا لابد من فهمها إذا أردنا أن نفهم حياتنا الاجتماعية.

ب) التنظيم البيروقراطي أساسًا، يعدّ خطوة تطويرية خطتها المجتمعات المتقدمة للتغلب على المشكلات التي تنشأ في التنظيمات التي أصبحت تتسم بالتعقيد وكبر الحجم.

---

(٢٣) Peter Blaw, *Bureancracy in Modern Society*, Ibid, p. 14.

جـ) إن انتشار التنظيمات البيروقراطية في كل مايتعلق بحياتنا من بحث عن وظيفة أو تسجيل في مدرسة نتعلم فيها، أو اشتراك في نقابة أو جمعية .. كل ذلك جعل لدراسة البيروقراطية أهمية في حياتنا حتى نتعرف على أحوالنا تمامًا.

د) إن البيروقراطية ترتبط بالديمقراطية، ودراسة البيروقراطية في الدول الديمقراطية لها أهمية خاصة حيث يجب الأخذ بحسنات البيروقراطية مع الحفاظ على المؤسسات الديمقراطية ولايكون ذلك إلا بدراستها بشكل دقيق وموضوعي.

هـ) ترتبط البيروقراطية كذلك بالدراسات الاجتماعية، ولذلك فهي مهمة بالنسبة لعلماء الاجتماع، إذ توصلهم إلى نسق منتظم من الروابط الاجتماعية، وتهيء لهم مختبرًا طبيعيًا للأبحاث الاجتماعية لمعرفة المراكز والاتصالات غير الرسمية.

٢- نظرية البيروقراطية وتطورها

أ) مفهوم البيروقراطية

البيروقراطية كما يراها ماكس ڤيبر، وكما سبق أن أشرنا، هي نموذج مثالي (Ideal type) لتنظيم رسمي (Formal organization) ولقد صدرت «البيروقراطية» كنظرية ومنهج وأسلوب، عن مختلف أشكال «التنظيمات الصناعية» التي عاصرها ڤيبر، وشاهد آثارها الإيجابية واضحة في «نمو المؤسسات البرجوازية الألمانية الصاعدة» آنذاك، والتي كان لها صداها في تدعيم صرح الصناعة الألمانية ورد فعلها في تركيب وتكوين «البناء الاقتصادي للدولة». ثم أن خبرة ڤيبر كضابط في تنظيم عسكري ألماني صارم، جعلته يعرف طبيعة الإدارة، وضرورة نجاح التنظيم الاقتصادي المدعم بالتنظيم الإداري والبيروقراطي، والذي يستند في الوقت نفسه إلى قواعد الضبط والرقابة، والامتثال لكل مايفرضه القانون، مع احترام إرادة الدولة، وهذه هي وظيفة التنظيم البيروقراطي في إدارة الدولة وتحقيق إرادتها في إطار نظام اقتصادي موجه وتنظيم سياسي صارم.

ولقد انتقد بيتر بلاو النموذج المثالي للبيروقراطية وفنّد خصائصه، وقال «إن إعادة النظر في هذه الخصائص يكشف عن تناقضات وعن اتجاهات متعارضة، وإن الصورة التي رسمها ڤيبر لاتمثل خصائص البيروقراطية بصفة عامة، وإنما تمثل طرازًا خاصًا من المنظمات البيروقراطية».

ولقد توجهت سائر الانتقادات إلى طبيعة «التنظيم البيروقراطي» ذي الأنماط الرسمية والموضوعية التي تمتاز بالصرامة والجمود، والتدرج الهرمي، وسيادة القواعد، واستمرار الضوابط والرقابة الشديدة القائمة في كل تنظيم بيروقراطي رشيد، وتركيز السلطة في يد المستويات الإدارية العليا، وفرض الأوامر التي تصدر من قمة التنظيم، فلايكون على الأفراد سوى الامتثال والتبعية والنمطية والولاء. فتتلاشى الشخصية تحت ضغوط البيروقراطية وتنعدم مبادأة الأفراد العاملين في التنظيم.

ولقد حاول بيتر بلاو في معظم كتاباته عن البيروقراطية تحديد العلاقة بين «الرشد» و «المبادأة الفردية». ويتساءل بلاو عن مدى تأثير الهيكل التنظيمي ومتطلبات الرشد والفاعلية على مبادأة الفرد العامل في التنظيم، ولايرى بلاو بأن الرشد مصدره المستويات الإدارية العليا فقط، كما لايوافق على أن الطريقة الوحيدة لإقناع شخص ما بالقيام بالسلوك الرشيد داخل التنظيم يمكن أن يتم بوساطة إصدار الأوامر لما يجب أن يعمله، وحرمانه من مبادأته الفردية. وقد أثبت بلاو بالبحث العملي: أن هذه الوسيلة في التنظيم من شأنها أن تؤدي إلى انخفاض إنتاجية العاملين وتدهور روحهم المعنوية.

ويعتقد بلاو بأن هناك أنواعًا أخرى من الرقابة غير تسلطية وغير مركزية وتسمح بالتوجه الواعي للنشاطات البيروقراطية وممارسة المبادأة الفردية، فأساليب التوظيف الملائمة وإجراءات التدريب يمكن أن تضمن تحمل كل موظف

لمسؤولياته، واتخاذه قرارات مهمة دون الخضوع لتوجيهات القواعد المحددة والقوانين المحيطة أو الأوامر الصادرة من المستويات الإدارية العليا.

ولاشك أن انتقادات بيتر بلاو للنموذج المثالي للبيروقراطية جعلت دراساته للبيروقراطية تضم أفكارًا تتسم كلها بقبول أثر العنصر الإنساني وطبيعة العلاقات الإنسانية على السلوك التنظيمي، كما أن اعترافه بالتنظيمات غير الرسمية (Informal) ، إلى جانب التنظيمات الرسمية (Formal) يمثل انحرافًا أساسيًا عن خط التفكير الرئيس وعن مفهوم البيروقراطية المثالية عند ماكس ڤيبر.

ب) الأحوال التي تؤدي إلى نشوء البيروقراطية

إن الأحوال التي نشأت فيها البيروقراطية يمكن أن تنقسم إلى نوعين: أحوال تاريخية وأحوال عضوية، وكل منهما يعكس المنحنى أو الاتجاه العقلي في حياة الإنسان، بمعنى أن البيروقراطية بما لها من صفات تعتمد على العقل وأنها تُرشِد إلى تحقيق الأهداف.

أولاً : الأحوال التاريخية :

١- ظهور مشكلات إدارية خاصة ومعقدة، أدى إلى ظهور البيروقراطية لتنظيم العمل، فالحاجة إلى أداء الأعمال بطريقة ثابتة ومحددة وعلى نطاق واسع أدت إلى ظهور الشركات والمؤسسات الضخمة.

٢- الاقتصاد القائم على النقود (النظام النقدي) والذي يوفر دفع الرواتب المنتظمة والتعويضات مما يخلق قناعة ذاتية وحافزًا للعمل عند الموظف ويساعد على القيام بأداء المهام والواجبات بأمانة وإخلاص. فالموظف الذي يعتمد اقتصاديًا على وظيفته ثم الحرية في العمل التي تتيح له التقدم في سلك الوظيفة يولدان في نفسه الاستعداد للعمل الذي يتطلبه النظام والمسؤولية معًا. ولهذا، فلم يكن هناك عدد كبير من المؤسسات البيروقراطية قبل ظهور النظام النقدي. وهنا يتفق بلاو مع ڤيبر إذ يقول ڤيبر «إنه لايمكن قيام البيروقراطية في ظل نظام يعتمد الاقتصاد فيه

على المقايضة». وكذلك يفترض ڤيبر حرية الإنسان في البيروقراطية، والمهم ألا تكون العلاقة بين المرؤس والرئيس أو بينه وبين المنظمة التي يعمل فيها، هي علاقة العبد بسيده، وهذا مايقوله بلاو «إذ أن تبعية الرقيق لأسيادهم تقتل لديهم حوافز العمل والمبادأة».

٣- الحدود الطويلة مع الأعداء، حيث الحاجة الضرورية للبيروقراطية العسكرية حتى يمكن حماية هذه الحدود والدفاع عنها، ولهذا أدخلت الأساليب البيروقراطية من أجل حل المشكلة الناشئة عن ضرورة تنظيم جيش قوي وقادر، ومايتصل بذلك من جباية الضرائب لهذا الغرض، ذلك لأن النظام الضريبي الذي يتعلق بالإنفاق على هذا الجيش يصبح معقداً في عملية تحقيقه لهذا الغرض ويتطلب نظاماً بيروقراطياً لحل هذه المشكلة. ولقد لوحظ أن الجيش القوي والمعد إعداداً كاملاً يعمل عادة في ظل بيروقراطية على مستوى عالٍ من الكفاءة.

٤- النظام الرأسمالي الاقتصادي الحر والذي ساعد على انتشار البيروقراطية، حيث يتطلب حكومة قوية لتجنب التلف في كل من الإنتاج والاستهلاك وللحفاظ على القانون وضمان الاستقرار الاقتصادي وحسن استخدام الموارد، كما أن توسع المؤسسات التجارية بحكم ظروف المنافسة يتطلب إدخال الأساليب البيروقراطية على الإدارة لزيادة الفعالية ويؤدي إلى قيام العاملين فيها إلى تنظيم أنفسهم في هيئات أونقابات كبيرة تضمن لهم التفاوض مع أصحاب الأعمال بقوة أكبر، وتقوم فيها أجهزة إدارية معقدة.

وقد أدى النظام الرأسمالي إلى دفع الكثيرين من الأفراد للمغامرة، ورافق ذلك قيام الثورة الصناعية، وظهرت الشركات الاحتكارية الضخمة، وقد أدى ازدياد حدة الاحتكارات وقلة المنافسة بين المنتجين ورجال الأعمال إلى تدخل الحكومة في الاقتصاد وأصبحت الدولة منافسة لتلك الشركات والمؤسسات الضخمة، ومع ضخامة التنظيمات ظهرت البيروقراطية.

٥- النظام الاشتراكي ومـايولده من تعقيدات وما يعطيه لـلدولة من سيطرة على جميع عوامل الإنتاج وعلى المرافق كافة «ساعد أيضـًا على نشأة البيروقراطية نظرًا لقيـام الدولة بأعباء التنـمية والتصنيع واتـخاذ جميع القرارات الاقتـصادية مما يتطلب جهازًا بيروقراطيًا ضخمًا».

ثانيـًا : الأحوال العضوية:

إن الأحوال التاريخية الـتي أدت إلى انتشار البيروقراطية فـي عصرنا الحاضر لاتفـسر وجود الـتفاوت فـي البيـروقراطيـات حيث نجـد أن بعض المـنظمـات في المجتمع المعاصر تصل دون البعض الآخر إلى درجـة عالية من البيروقراطية، وعندما نجد أن الأحوال التـاريخية لاتبرر هذا التـفاوت فإننا نجد أن الأحوال العـضوية هي نفسها السبـب في ذلك، فإدخال الإجراءات الرسمية البيروقراطـية في مؤسسة ما يتيح الـفرصة للمقـاومة الجماعية أن تقـف في وجهها. وقد تـنشأ بيروقراطـية غير رسمية تقوم مقام التنظيم الرسـمي الذي يقوم على أساس الرقابة والإشراف، ومع ذلك فإن فعالية المنظمة لاتهبط نتـيجة لذلك، ويضرب «بلاو» مثلاً على ذلك بأن تغيير المدير في إحدى المؤسسات لايؤثر كثيرًا على نجاح أو فشل المؤسسة.

ويقصد بالأحوال الـعضوية النمو الذاتي في المـنظمة البيروقراطية فـالتنظيم ككـائن حي، يبـدأ صغيرًا ثـم يأخذ في الـنمو والكـبر. وسبب الـنمو هو طـموح أصحـاب التـنظيـمات والـقائمـين عليها ورغـبتـهم في تـضخيـم وتوسيـع تـلك التـنظيمات. كذلـك، فإن أهداف هذه التـنظيمات تأخـذ في النمو والاتـساع مما يسـاعد علـى نمو واتـساع المـنظمات، كـما أن هـدف البيـروقراطيـة نفـسه ينـمو ويتطور، ولذلك تزداد الحاجة إلى مزيد من الأجهزة والموظفين.

٣- البيروقراطية من حيث عملها

يقول بلاو إن الـبيروقراطية تختـلف عند التنفيـذ عنها في صورتها الـنظرية، وترتبـط هذه الفكرة بـانتقاد النـموذج المثالي لماكـس ڤيبر، وهو اهـتمامه بالـشكل والهيـكل التـنظيمي والـرسميات وإهـمال الجوانب غـير الرسـمية. فالوجـه الآخر للبيـروقراطية يتعلق بـالناحية العملية في الإدارة، ويهتم بالـتنظيمات غير الـرسمية

والسلوك غير الرسمي. فأي تنظيم هو عبارة عن مجتمع بشري يقوم أعضاؤه بأعمال محددة ومشتركة لتحقيق أهداف معينة. ولذلك، لابد من وجود اتصال بين الفئات والأفراد والأقسام المختلفة في التنظيم. وعلينا أن نعتبر أن البيروقراطية السليمة هي التنظيم الذي يرتفع بالفعالية الإدارية إلى حدها الأقصى، بغض النظر عن خصائصها الرئيسة، أي لايمكن تذليل العقبات باللجوء إلى الإجراءات الدقيقة والموضوعة سلفًا، وإنما عن طريق الظروف الملائمة للإصلاح، وهناك قواعد وشروط للاتصال لكنها لاتطبق على الوجه الأكمل. ذلك أن النواحي الشخصية وغير الرسمية، تؤثر في أساليب الاتصال والمجتمع، ولها قوة الأساليب الرسمية المكتوبة نفسها وتأثيرها.

ومن تحليل بيتر بلاو (Peter Blau) نجد أن بعض خصائص النموذج المثالي التي تؤدي إلى الفعالية الإدارية قد تؤدي أيضًا إلى البيروقراطية بمعناها السيئ، ومن الممكن أن يساء استعمال هذه الخصائص وبذلك يُساء إلى الفعالية الإدارية.

وإذا كان كل عمل إداري يسير وِفق النصوص القانونية والهيكل التنظيمي، فإن الاستمرار في اتباع الرسمية قد لايؤدي إلى الفعالية الإدارية بل يؤدي إلى تجمد الأعمال التي تتطلب المرونة والسرعة. فإذا بالغنا في التأكيد على صفات البيروقراطية فسوف يؤدي ذلك إلى الجمود. وللتخفيف من وطأة هذه الصفات لابد من تحديد الهدف لكل عمل ولكل وحدة ولكل فرد في أي تنظيم، ثم نقوم بتقويم كل عملية أو خطة على ضوء الهدف الموضوع، ونحاول معرفة العلاقة بين أية خطوة أو عمل وتحقيق الأهداف.

ويضع بلاو شروطًا للتطور الإصلاحي منها :

١ – التأمين في الوظيفة، بمعنى أن يشعر الموظف أنه عضو في التنظيم، وأن يكون مطمئنًا على وظيفته وحقوقه وأجره مادام يؤدي واجبه على الوجه الأكمل، وهذا التأمين في الوظيفة يؤدي إلى زيادة الكفاءة الإدارية.

٢- تحقيق المقاييس الداخلية لجودة العمل بحيث يقاس عمل الموظف بناء على معايير محددة موضوعة سلفاً، وأن يشعر الموظفون بأن لهم الحق في ممارسة قدراتهم على المبادأة في حدود مبادئ حازمة في تسيير الأعمال، ومن ثم يبذلون قصارى جهدهم في العمل.

٣- تحقيق الانسجام بين الهيئات العاملة بأن تحاول وضع الموظفين في مجموعات متناسقة ومنسجمة تقوم بأعمال مشتركة وتحاول خلق الظروف التي تؤدي إلى التماسك الاجتماعي وإيجاد الاستقرار بين الموظفين داخل المؤسسة، وأن تكون سياسة المنظمة محددة سلفاً وواضحة ومعروفة للجميع.

٤- تجزئة السلطة الإدارية، أي أن تقسم الوظائف والأعمال والاختصاصات بين عدة سلطات، ومن ثم تشرف الإدارة على سير العمليات، وتشرف لجان الخدمة المدنية على شئون التوظيف والعمل حسب القوانين الموضوعة، وإيجاد سلطة أخرى للبحث في الشكاوى، كل ذلك من أجل إيجاد توازن في العمل، وبهذا يقل التضارب بين مصالح الموظف والتنظيم الذي يعمل فيه، وتتحسن العلاقة بين الموظف والإدارة مما يحفز العاملين نحو الأداء الجيد.

٥- تقدير الموظف على أساس نتائج محددة بوضوح ينتظر منه أن يتوصل إليها بعمله مما يشجع على الأصالة والإبداع والمبادأة والابتكار، ويضمن قيام المؤسسة بعملها بكفاءة وفعالية.

٦- التقريب بين السلطة البيروقراطية الرسمية والسلطة غير الرسمية بمعنى محاولة الاستفادة من خصائص التنظيم غير الرسمي، والتي لها جوانب إيجابية، والقضاء على الجوانب السلبية. ودور المدير هنا هو محاولة تطبيق «هذه الشروط» التي بدونها تقل قدرة وفعالية البيروقراطية في تسيير الأعمال وتحقيق الأهداف.

٤- السلطة البيروقراطية والسلطة غير الرسمية

تُبنى السلطة البيروقراطية على أساس تسلسل السلطة وجعل الموظفين في تدرج تبعاً للمسؤولية؛ فهناك الرئيس المسؤول، وهناك المرءوس، وإذا اتبع هذا

التسلسل بحرفيته فسوف لايؤدي إلا إلى الإضرار بفعالية كل من الإدارة والموظفين. وهذا التنظيم يُشعرُ الأفراد بالفروق والطبقية، وهذا الشعور يقلل الإحساس بالانتماء للعمل، كذلك فإن الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها المسؤولون قد تؤدي إلى إجراءات تعسفية ضد الموظفين، وهذا يقلل من الفعالية الإدارية، وعلى ذلك يرى «بيتر بلاو» ضرورة تخفيف أثر السلطة البيروقراطية. ويقول «بلاو» إن المنتظر من الناحية النظرية أن يقوم الرؤساء بالإشراف على مرؤسيهم بصورة لاعوج فيها ولا تأثير لها على الوضع الرسمي، إلا أن الواقع العملي يثبت العكس، فهناك من الرؤساء من يتساهل مع المرؤسين، وهذا لا يرجع كما يقول البعض إلى نقص في القيادة، حيث التساهل لايعني الاستكانة، بينما أثبت الواقع بالتجربة أن المديرين الذين كان همهم زيادة الإنتاج كان نجاحهم أقل من أولئك الذين أخذوا العنصر الإنساني بجانب العنصر الاقتصادي في الاعتبار، أي أن الوسائل الأكثر تساهلاً قد تكون أرقى من الوسائل الحازمة. والتساهل هنا لايعني الديمقراطية ولافقدان مقدرة الإشراف بل هو عمل استراتيجي لتوظيف السلطة. وينتج عن ذلك أن السلطة ليست نابعة من نظام المؤسسة، وإنما يجب أن تنشأ عن التفاعل الاجتماعي، إذ يرى «هربرت سايمون» أن السلطة ناتجة عن قبول المرءوسين لها. وهذا ماقال به «تشيستر بارنارد» وأيده «بيتر بلاو» بقوله: «إن سلطة الرئيس على المرءوسين تحددها استجابة هؤلاء لأوامره الذاتية».

وتختلف السلطة البيروقراطية أو الرسمية عن السلطة غير الرسمية في أن الأولى (الرسمية) تكون نتيجة مرسوم أو نظام من أعلى يجبر المجموعة على الالتزام بأوامر الرئيس بغض النظر عن سماته الشخصية، ووسيلة التأديب ونظام الترقية وهو مايعطي الرئيس القوة في إدارته، في حين أن السلطة غير الرسمية تنشأ بصورة طبيعية بين أفراد الجماعة أو كما يقول «ففنر» بصورة تلقائية، وهي تنبثق من أسفل عن طريق الاختيار الطبيعي للقادة. وتكون النتيجة تبعًا لذلك عكس ماوصفناه بالسلطة البيروقراطية. وفي هذه الحالة يكون الأفراد قد اختاروا ذلك

الشخص الذي يتميز بالسمات القيادية، والذي يتوسع في تفويض السلطات والصلاحيات لمرؤوسيه، ويباشر مهامه من خلال جماعية التنظيم، فالسياسات تتحدد من خلال الاتفاق والمناقشة الجماعية لأعضاء التنظيم. وتلعب القيادة دورها في بلورة ما تتفق عليه الجماعة من آراء وأفكار إلى قرارات وسياسات. فالقرار في النهاية يأتي من تفكير ومبادرة الجماعة، مما يرفع من معنويات المرؤسين ويخلق الثقة في نفوسهم ويزيد من تعاونهم، ويضاعف من إنتاجيتهم. وهكذا، فقد تغير مفهوم السلطة من مفهوم تعسفي يفرض الأوامر إلى مفهوم إنساني، يطبق مبادئ العلاقات الإنسانية في العمل، وكما يقول ففنر «إن العلاقة بين العاملين -هنا- هي علاقة تعاونية وعلاقة مودة ومحبة».

أما السلطة الرسمية فتعتمد على صلاحية التأديب مما يضعفها بكثرة الممارسة، في حين تنبع السلطة غير الرسمية من الأفراد أنفسهم وعن طيب خاطر دون حاجة للتهديد بالعقاب، وكما يقول بيتر بلاو «إن هناك طرقًا عديدة يمكن للرئيس أن يلجأ إليها لإشعار الموظفين بالخطأ بحيث يتجنب لومهم وسخطهم».

والإشراف المباشر والصارم يُشعر الموظف بسيطرة رئيسه عليه، والرئيس هنا يمارس سلطة رسمية ... فلا يشركَ معه أحد في مباشرة وظيفته، وهو يتخذ من المركزية المطلقة أسلوبًا في العمل، وهو لايفوض سلطاته حتى البسيطة منها، بل يسعى دائمًا لتوسيع دائرة سلطاته وصلاحياته... .

والحقيقة، إنه يمكن للسلطة الرسمية أن تتلافى هذه العيوب عن طريق تقدير الموظفين، والاعتماد عليهم في المشاركة في اتخاذ القرارات اللازمة لحل المشكلات الإدارية، مما يساعد على تحسين نوعية القرار، وجعل القرار المتخذ أكثر ثباتًا وقبولاً لدى العاملين، فيعملون على تنفيذه بحماس شديد ورغبة صادقة.

إن مشاركة المرعوسين في اتخاذ القرار تؤدي إلى علاقات إنسانية سليمة وجيدة بين العاملين وبين الرؤساء .. وعلاقات عامة حسنة ومتميزة بينهم وبين الجمهور الذي يتعاملون معه.

٥- البيروقراطية والتغير الاجتماعي

يقول بلاو «إن هناك حالات تشجع الموظف على التجديد والإبداع هي :

أ) أن يقدَّر الموظفون على أساس النتائج التي يحرزونها في العمل، وليس على أساس التقيد بالأحكام والقواعد المخصصة لسير العمل.

ب) تأمين الموظف واطمئنانه على وظيفته يقلل من تمسكه بالروتين ويحفزه على الإبداع والابتكار.

جـ) المساواة في العمل وإزالة الفوارق بين الرئيس والمرءوس تُزيل تخوف المرءوس من رئيسه، ويدفعه ذلك للمبادأة والابتكار.

ولانستطيع أن نحقق أي تغيير اجتماعي سواء كان هذا التغيير هو اختراع جديد أو أفكار جديدة يراد تنفيذها في مجتمع ما، إلا عن طريق التنظيم البيروقراطي.

وطبيعة النظام الموضوع لتشجيع الموظفين وحثهم على العمل في المنظمة يتوقف عليها معارضتهم له أو تحبيذه. فإذا كان التقيد الدقيق بأحكام العمل هو الأساس الذي يعتمد عليه في تقدير الموظفين، فإن ذلك يدفعهم في محاولتهم التكيف مع هذا الوضع إلى التفكير في الإجراءات البيروقراطية وكأنها شعائر مقدسة، وبذلك يقاومون أي تغيير في هذه الإجراءات. أما إذا كان الموظفون يقدَّرون على أساس النتائج التي يحرزونها فيما يقومون به من عمل، فإن ذلك يشجعهم على الابتكار والإبداع والحصول على أفضل النتائج المنشودة، فالبيروقراطية تعدّ الوسيلة الرئيسة التي يمكن للأفكار الجديدة عن طريقها أن تغيرّ في كيان المجتمعات.

فلا يمكن للمواطنين أن يتحكموا في مصيرهم المشترك إلا عن طريق إدخال إصلاحات اجتماعية ينشدونها، ولن ينجحوا في تحقيق مثلهم الجديدة مالم يؤسسوا منظمة بيروقراطية جديدة لهذا الغرض، أي لابد من إيجاد منظمات جديدة لإدارة برامج جديدة، إذ لايمكن إصلاح المنظمة الأصلية لتتحول إلى منظمة تخدم برامج جديدة. ويقول بلاو إن صفات المنظمة تتطور بتطور أساليب

الفـرد نفـسه وذلـك بالاعـتماد عـلى أسـاليـب التفـاعل الاجـتمـاعي بـين الأفراد والجماعات.

إن تنفيذ الـسياسات الاجتماعية الجـديدة في المجتمعات المعاصـرة التي تمتاز باتـساعها وتـعقدّهـا تتطـلب أجهزة بـيروقراطـية علـى درجة عاليـة من الكـفاءة. ولاشك أن الـتغير الاجـتمـاعـي في المجتـمع الحـديث لايـحدث كلـه عن طـريق المؤسسات البيروقراطية، ولكن إحداث أي تغير اجتماعي عن قصد وتعمد على نطاق واسع مرهون بالأساليب البيروقراطية في الإدارة، وقدرة الإدارة على وضع وصيـاغة الأهداف الاقـتصاديـة والاجتماعـية من زاويـة وطنيـة واسعة تـوازن بين الحقوق والـواجبات وبين الرغبـة في التغيـير والحفاظ علـى القيم والتراث وانـتهاج السبل المشروعة لتحقيق هذا التغيير.

ويرى بلاو «إن عـملية الإبـداع لاتأتي عبـر تغييـر الأهداف، وإنما تأتـي عبر عمليـة توالي الأهداف، أي إنه عنـد تحقيق أهداف حاليـة نسعى لتحـقيق أهداف جديـدة. وهذا ينـتج عن قـوة دافعة فـي طبيـعة التـنظيـم، كما يـقول «إن للـقوى المحافظة في المجتمع آثار كبيرة لمنع عملية التغيير عن طريق الضغط الذي تمارسه في المجتمع».

ومن ثـم، فهنـاك دور للبيـروقراطيـة، وهو مسـاعدة السـلطة السيـاسيـة في التشريع لـلدولة، وذلك لأن الأجهزة الحكومية هـي التي تقوم بالتنفـيذ، وهي التي تلم بمشـكلات الدولة، وبوساطـة هذا الدور فإنها تسـتطيع أن توصل المـقترحات والأفكار إلى السلطة السياسية، لكي تقوم هذه السلطة بتقنين أو تعديل هذه الآراء والمقـترحـات لدرء أخطـار التـخلـف، وكسر قـيود الانـغلاق، وتفـجيـر ملـكات الإبداع.

٦- البيروقراطية والديمقراطية

يقول بـيتر بلاو «إن ما يجـب أن نعرفه هو مـدى تأثير البـيروقراطية السـلبي عـلى المـؤسسـات الديمـقراطـية وكـيف يمـكن عـلاج هذا الخـطر. فـالملاحـظ أن البـيروقراطيـات غالبًا ما تـهتم بالـروتين والتـعقيد فـي الإجراءات، وهذا الاهتـمام يكـون من قبـل العمـلاء الذين يـتعاملـون معهـا، إذ إن هذه الإجراءات تـغضبـهم

وتجعلهم غير راضين على هذه القرارات غير المرضية، أو تلك التي تؤخر إنجاز مصالحهم وأعمالهم. وقد وجد أن الأفراد الذين يقيمون وزنًا كبيرًا للمساواة الاجتماعية هم أكثر انتقادًا للروتين والجمود من الآخرين، وأكثر اعتراضًا على كونهم واقعين تحت سلطة البيروقراطية، ويتهجمون على الجهاز الإداري وعلى الروتين. ويعد هذا تعويضًا نفسيًا عن عدم القدرة على مقاومة السياسات البيروقراطية التي تهدد مصالح الفرد.

والبيروقراطية من شأنها أن تحد من حرية الأفراد، تلك الحرية التي هي من ضرورات الديمقراطية، ولكنها تقوم في الوقت نفسه بوظائف مهمة في المجتمع الديمقراطي لايمكن تجاهلها، لقد أشار ماكس ڤيبر إلى أن سياسات التوظيف البيروقراطية التي تعتمد على المؤهلات والخبرات الفنية تخفف الوطأة على المجموعات المحرومة، وتفتح أمامها مجال التنافس على الوظائف مادام الاختيار للوظائف موضوعيًا وليس شخصيًا، وهذا يؤدي إلى تقوية الديمقراطية.

ومن المبادئ الديمقراطية الأساسية: المساواة أمام القانون، ويعني هذا أن على إدارات السلطة التنفيذية والمحاكم ألا تتحيز ضد شخص أو جماعة، وأن الواجب أن تُبنى قرارات جميع الهيئات التنفيذية على قواعد موحدة، وأن تكون في مأمن من أن تخضع للاعتبارات الشخصية. ومعنى هذا أن وجود الهيئات التنفيذية التي تقوم على أساس بيروقراطي ضروري، حتى يتمتع جميع أفراد المجتمع بالمساواة أمام القانون.

ويقول بلاو: «إن الديمقراطية أصبحت تعني أن تشترك الأكثرية في تحديد الأهداف، وهذا مايجب أن يحدث. إلا أن مصلحة الأكثرية في الوقت نفسه تقضي أن تكون عملية تحقيق الأهداف بشكل فعال عن طريق تنظيم بيروقراطي. أي إن الأهداف الديمقراطية مستحيلة التحقق في المجتمع الحديث دون قيام المنظمات البيروقراطية بوضعها موضع التنفيذ. وهنا نجد عدم التناقض بين البيروقراطية والديمقراطية».

«لكنه من جهة أخرى، فإن البيروقراطية قد تخل بالديمقراطية لأنها قد تخلق تفاوتًا كبيرًا في توزيع السلطات، حين تمكّن عددًا قليلاً من الأفراد

المسيطرين على الجهاز البيروقراطي من أن يكون لهم نفوذ أكبر من الأفراد الآخرين على المجتمع بصورة عامة وعلى الحكومة بصورة خاصة. وهذا الفرق في السلطة السياسية والسلطة الاجتماعية يتنافى مع المبادئ الديمقراطية التي تقوم على أساس أن السيادة لجميع فئات المجتمع».

«إن القضية اليوم ليست قضية مبدأ ديمقراطي وآخر أوتوقراطي، وإنما قضية نمطين للتنظيم، فقد أوضح بيتر بلاو -كما أشرنا- أن البيروقراطية منظمة تقام لغرض محدد وهو تحقيق أهداف محددة ..، والمبدأ التنظيمي هو «الكفاءة الإدارية»، وأن الديمقراطية تنظيم يُقام لتأكيد الأهداف المشتركة بين جميع فئات المجتمع على أساس إرادة الأغلبية ..، والمبدأ التنظيمي هو حرية مخالفة الرأي الذي تشكله الأغلبية .. وقد يكون المدير ديمقراطي المعتقدات .. ولكن عليه أن يبني قراراته على «معيار الكفاءة» ومن ثم فإن البيروقراطية تكمل الديمقراطية»[٢٤].

ويرى جاكوبي أن التهديد الحقيقي ليس الصراع بين الديمقراطية والبيروقراطية، وإنما في السياسة الدولية المضطربة، ففي ظل الحروب تتزايد سلطة الحكومة وتتضاءل سلطة الشعب، فأجهزة الحرب المعاصرة، لها بيروقراطيتها القوية، التي توسِّع أنشطتها إلى مجالات غير حربية، وتحيط هذه الأنشطة بالسرية، وتنشئ أجهزة سرية، تتحول هذه الأجهزة من مجرد وسائل إلى غايات. كما يرى جاكوبي أيضاً «أن الحل يكمن في توافر نمط معين للشخصية التي تستطيع اختراق العملية البيروقراطية وتوفير نفوذ ديمقراطي»[٢٥].

ويرى غانم، «أن الباب مازال مفتوحاً للحد من الاستبداد البيروقراطي وإعادة البيروقراطية لوضعها الأساسي كأداة تتسم بالرشد والاقتصاد والكفاءة أكثر مما سواها». ويقترح «أن تتم المواجهة على أربعة محاور : إعادة صياغة المبدأ العام -أو القيمة العليا- التي تحكم تشكيل وتشغيل أبنية المجتمع ومؤسساته،

(٢٤) Peter Blau, *The Dynamics of Bureaucray* (Chicago : University of Chicago Press, 1955).

(٢٥) يطلق جاكوبي على نمط هذه الشخصية : *"Ambivalent"* *أي الشخصية المتذبذبة* .

H. Jacoby, ***Bureaucratization of the World,*** Trans., by E.L.Kanes, (Berkely : University of California Press, 1973), pp.212 - 213 .

وإعادة توزيع الأدوار في المجتمع بما يعطي فرصًا للقوى المختلفة لتنمية قدراتها، ولا مركزية الإدارة لا تفتيت الإدارة، وزيادة استجابة البيروقراطية»(٢٦).

وإذا كان البعض يرى: «أن الخطر الذي يتهدد الديمقراطية اليوم ليس عسف فرد أو قلة، وإنما هو عسف جهاز تحول من خادم إلى سيد، ومن أداة إلى غاية، ومن جماعات هدفها إنجاز الأهداف إلى تنظيم أو طبقة لها مصالحها المتميزة، وقدر لها بدون ملكية أن توجه وتدير شئون المجتمع ..» ويعني هؤلاء أن تضخم الأجهزة البيروقراطية أصبح يشكّل خطرًا على الديمقراطية من وجوه عدة، فلايعني هذا أن نفكر في إلغائها حتى إذا أمكن ذلك. لأننا لانرغب في فقد الفوائد التي نجنيها منها. «وإذا أردنا الاستفادة من البيروقراطية الفعالة، فعلينا أن نجد الوسائل الديمقراطية اللازمة للسيطرة عليها قبل أن نصير عبيدًا لها، وذلك بقيام جميع المواطنين بتكريس جزء كبير من وقتهم ونشاطهم للمشاركة الفعلية في حياة مجتمعاتهم السياسية. فكلما ارتفع مستوى التعليم الشعبي، زاد عدد الذين يهمهم أمر الشؤون السياسية وتزداد بذلك ثقافة المشاركة التي تنتج ثقافة إيجابية تؤثر في حركة المجتمع. ذلك أن البناء السياسي إنما يستمد شرعيته من مشاركة أوسع قبل الفئات الاجتماعية، وبذلك يصبح هذا البناء قادرًا على اجتذاب كل القوى الوطنية الملتزمة بالشرعية والقانون للمشاركة في العملية السياسية ولمناقشة السياسات العامة بمختلف جوانبها» .

إن الرقابة السياسية الفعالة على البيروقراطية تجعلها أقل قدرة على التدخل في المسائل السياسية العامة. وتعد الرقابة السياسية الفعالة على البيروقراطية شرطًا ضروريًا للحكم على وجود تطور سياسي فعال. ولكي يتحقق ذلك، فلابد أن يكون هناك استقرار اقتصادي واستقرار سياسي وأن تكون البيروقراطية متقدمة ومتطورة، وأن تكون قادرة على تحقيق الأهداف وتحديد الوسائل التي تحكم التنظيم الاجتماعي بدقة في إطار من الكفاية الإدارية والعدالة الاجتماعية(٢٧).

---

(٢٦) السيد عبدالمطلب غانم، «الاستبداد البيروقراطي والتطور الديمقراطي» *السياسة الدولية*، الأهرام: مركز *الدراسات السياسية والاستراتيجية*، (القاهرة: العدد ٩٣، يوليو ١٩٨٨م)، ص ص ٢٤-٣٥.

(٢٧) للمزيد من المعلومات في هذا الصدد؛ انظر:

بيتر بلاو، *البيروقراطية في المجتمع الحديث*، ترجمة *إسماعيل الناظر*، ومعد كيالي (بيروت: دار الثقافة، ١٩٦١م) .

دراسات وارين بنيس

منذ بداية النصف الثاني من القرن العشرين، بدأ العلماء في وضع الأسس التي يمكن بها استقراء مستقبل دول العالم ومسار تطورها، مستهدفين من ذلك معرفة ما سوف يجري، وما سوف يحدث، والتحكم فيه، والسيطرة عليه، والاستعداد للمستقبل وبنائه، والاستعداد لتلافي العقبات التي تعترض سبيل هذا البناء.

ويرى هؤلاء العلماء والمفكرون «إن العامل المشترك الأساسي الذي سوف يسيطر على كل هذا هو مقدار القدرة التقنية التي تمتلكها دولة من الدول»، وهذا القول يدعمه الكثير من حقائق العلم وشواهد واقع الحال.

والذين يتفكرون في مدى التطور الذي أصبح عليه العلم اليوم ويقارنونه بما كان عليه قبل خمسين عامًا فقط، تُذهلهم شدة الآثار التي أحدثها التقدم العلمي والتطور التقني في حياة الإنسان -الذي كان العنصر الرئيس في الإنتاج - والإمكانات التي أتاحتها له ، ولو أنهم عادوا بذاكرتهم إلى القرن الثامن عشر، فإن خيالهم قد لايصل لما أحدثته التقنية من تغيير وتطوير لم يستغرق أكثر من مئتي عام .

والأهم من ذلك كله، والذي يجب التفكير فيه والاهتمام بنتائجه، هو مايدل عليه الاستقراء لما سوف يكون عليه العالم خلال السنوات القليلة القادمة، فالتقدم العلمي والتطور التقني يسير بخطوات أشد سرعة وأعمق تأثيرًا مما كان في الماضي، وسوف يحقق العلم إنجازات -لم تكن لتخطر على بال- في المجالات كافة، كما سوف يأتي بأشكال جديدة من التنظيمات التي قد تربك التوازن الذي ينبغي تحقيقه بين الإنسان من جهة، والآلة من جهة أخرى. فالحاسبات الآلية وبحوث العمليات قد ظهرت لتفكر عن الإنسان، وتخطف منه أهم مايميزه كبشر وهو دوره في صنع القرارات واتخاذها مما جعل واحدًا من المفكرين والعلماء مثل هربرت سيمون (Herbert A. Simon) يتساءل: عما إذا كانت منظمات المستقبل سوف تدار بالآلات؟! وحين يجيب بنفسه على السؤال، يقول

«إن نمو المعرفة البشرية هو العامل الرئيس الذي يحدد للنظام اتجاهه، ويحدد للمنظمات بشكل خاص حدود ماهو ممكن تقنيًا».

وإذا كان جيلنا قد رأى ماحققته التقنية من تطور هائل في الأجهزة والمعدات والمنتجات الصناعية كافة.. في مجال السلم وفي مجال الحرب.. في الإعلام وفي غزو الفضاء ... فإن سيمون Herbert A. Simon يرى أنه في المستقبل القريب جدًا سوف تتوافر القدرة التقنية لاستبدال بعض - أو حتى جميع- العاملين في المنظمات بالآلات(٢٨)، وفي الوقت نفسه سنكون قد حصلنا على نظرية واسعة تكون قد اجتازت الاختبار التجريبي حول عمليات الإدراك البشري وتفاعلها مع العواطف والمواقف والقيم البشرية(٢٩).

وليس بمستغرب أن تطغى نسبة الآلات في منظمات المستقبل على نسبة العاملين في منظمات اليوم، إذا أدركنا التغيرالهائل الذي سوف يحدث بحلول عام ٢٠٠٠ ميلادية، أو خلال العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، إذ يؤكد العلماء على أنه سوف يقفز خلال السنوات القليلة القادمة عدد محدود من الدول إلى مرحلة يسمونها بمرحلة مجتمعات ما بعد الصناعية(٣٠). وأنه في مجتمعات مابعد الصناعية هذه سوف يصل مستوى ما تملكه هذه الدول من تقنية إلى قدر يمكن أبناءها من أن ينجزوا من العمل خلال مدة (١٤٠) يومًا أو أقل كل ماينجزونه الآن خلال عام واحد، وأن هذه المجتمعات سوف تستخدم -وعلى نطاق يفوق ما هو عليه الآن بمراحل عظيمة- الحاسوب في حل أعقد المعضلات وأعتاها ... وسوف تُستخدم الأشعة في نواحي السلم والحرب، وسوف يسخر

(٢٨) يرى كثير من العلماء والمفكرين أن عددًا من الدول ستقفز إلى مرحلة «مجتمعات مابعد الصناعية Post industrial societies» وأن ذلك سوف يحدث بحلول عام ٢٠٠٠م، أو خلال العقد الأول من القرن الحادي والعشرين على أكثر تقدير، أي إننا على بعد زمني يكاد يكون قريبًا من حدوث هذا التغير التقني الهائل.

(٢٩) صافي إمام موسى، «الهيكل التنظيمي لمنظمات المستقبل»، *مجلة الإدارة العامة*، الرياض، معهد الإدارة العامة، العدد ٣٨ (شوال ١٤٠٣هـ)، ص ص ١٢٠-١٣٢.

(٣٠) Daniel Bell. "What Paths to the Future? The Coning of Post- Industrial Society," *Dialogue*, Vol. 11, No.2 (1978), pp. 3-12.

«الإنسان الآلي» للقيام بأعمال الإنتاج والتصنيع والخدمات ... وفي كل شيء تقريبًا[٣١]، ولقد بدأت بواكير هذا التغير التقني تظهر فعلاً في كثير من الاستخدامات.

ويتفق وارين بنيس (Warren Bennis) مع غيره من العلماء والكتاب والمفكرين حول هذا التغير التقني السريع الذي يشهده هذا العصر، ويضيف «بنيس» أنه في السنوات القليلة القادمة سوف تشارك البشرية جمعاء في الاحتفال بزوال التنظيمات البيروقراطية وسوف تشهد ظهور أنظمة اجتماعية جديدة أكثر قدرة على التكيف مع متطلبات عصر «مجتمعات مابعد الصناعية».

ويرى «بنيس» أن التنظيمات البيروقراطية السائدة أصبحت في الوقت الحاضر أقل كفاءة وفاعلية، كما أصبحت لاتتفق والواقع الذي تعيش فيه التنظيمات الصناعية الحديثة، «إن هذه التنظيمات التقليدية تعجز عجزاً كليًا عن مواجهة متطلبات عصرنا الحاضر خاصة فيما يتعلق بالحاجة إلى التكيف (Adaptability) مع التغير التقني السريع، وفيما يتعلق أيضًا بالحاجة التبادلية (Reciprocity) ويعني بها تكامل الأهداف بين المنظمات الإدارية وبين الأفراد العاملين فيها، ومن ثم فهو يرى أن هناك أشكالاً جديدة من التنظيمات الإدارية آخذة في الظهور وأن هذه التنظيمات والأنماط سوف تحدث تغيراً جذريًا في سلوك التنظيم وفي الممارسات الإدارية بشكل عام[٣٢].

ويعتمد وارين بنيس (Warren Bennis)، في افتراضه هذا على مجموعة من العوامل والأسباب التي أدت، وسوف تؤدي، إلى القضاء على النموذج

---

(٣١) بهاء بن حسين عزي، *العالم إلى أين .. والعرب إلى أين؟* (جدة: تهامة للنشر، الكتاب العربي السعودي ١٠٢، ١٩٨٣م)، ص ص ١٨-١٩.

(٣٢) Warren Bennis, "Organizational Developments and the Fate of Bureaucracy" in: Edwin Fleishman (ed.), *Studies in Personnel and Industrial Psychology* (Illinois: The Dorsey Press, 1967), pp. 520-534.

للمزيد من المعلومات في هذا الصدد، أنظر أيضًا :

سليمان أحمد اللوزي وفيصل فخري مرار، «تنظيمات المستقبل وتحديات الإدارة» *المجلة العربية للإدارة*، عمان: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، المجلد ١٤، العدد الأول، ١٩٩٠م، ص ص ٨-٢٨.

البيـروقراطي. ولذا نراه يُعـدِّد الأمراض والمشكلات الـتي تواجهـها البيروقـراطية، ونذكر منها على سبيل المثال لا الحصر :

- البـيروقراطـية لاتسهـم في النـمو الشـخصي وتـطوير الـشخصيـة الإنسانـية النـاجـحة، «فهي تؤدي إلـى كبح المبادأة، وتـبديد الجهـد والطاقة، وتفـتيت العمليات دون مبرر».
- أنهـا لا تـأخذ التـنظيم غيـر الرسمـي فـي الحسبـان، ولا تعالج المشكـلات الطارئة وغير المتوقعة.
- لاتمتلك الوسائل الكافية لحل الخلافـات والنزاعات بين المراتب المختلفة أو بين المجموعات الوظيفية المختلفة.
- لاتحسـن استخـدام الطـاقات البـشرية الـتي تعـمل في الجـهاز الـبيروقـراطي استخدامًا كافيًا بسبب عدد من العوامل منـها المنافسة الشخصية وعدم الثقة والخوف.
- وأن التنـظيم البيـروقراطي لايتمـكن من استيـعاب التقانـة الحديثة أو الفـنيين والعلماء المنضمين للتنظيم البيروقراطي.
- تسهم البيروقراطية في تطوير نمط موحد، وهي ذات توجه اجتماعي.
- تتقادم أنماط الرقابة والسلطة فيها.
- يضاف إلى ذلك تغيب العملية القضائية الكافية.
- ويلاحظ انحراف الاتصال السليم عن مساره وتشويهه أحيانـًا نظرًا للتقسيم الهرمي. كما يلاحظ أن الـبيروقراطية تعدل من هيكل الشخـصية الإنسانية بحـيث يصـبح العـاملون فـيها خـاملـين عاجزيـن، ولارغبة لـهم في تحـمل المسؤوليات أو اتخاذ القرارات[٣٣].

وبالإضافة إلى هذه المشكلات الاجتماعيـة والنفسية والإدارية التي تعدّ من مساوئ النمـوذج المثالي للبيروقـراطية، يرى بنيس أن التـنظيمات البيروقـراطية قد

(٣٣) فيصل فخري مرار، *التنظيم الإداري: مدخل للنظريات والسلوك*، ص ص١٥٢-١٥٣.

أسهمت في ظهور كثير من الأمراض التي أدت إلى الفساد الإداري والاجتماعي والتفكك الأسري وضعف الخلق الإداري، والإهمال، والاتجار بالوظيفة العامة، واستنزاف الموارد المادية والطبيعية[٣٤].

وربما كان كروزير (Crozier) من أكثر الذين شاركوا بنيس آراءه، بل إنه أكثر العلماء الذين حاولوا الكشف عن عدم فعالية البيروقراطية معتمداً في ذلك على بيانات واقعية ودراسة ميدانية لمشروعين من المشروعات العامة في فرنسا ...

لقد تمكن كروزير من أن يخرج بصورة عامة لطبيعة البيروقراطية وآثارها .. وبرغم أنه حاول ربط ظاهرة البيروقراطية بالإطار الثقافي والحضاري العام للمجتمع، إلا أنه لم يكن راضياً عن أوضاع البيروقراطية الفرنسية، وكشف عن جوانب القصور فيها، وأوضح أن الموظفين قد يستخدمون القواعد التنظيمية لخدمة مصالحهم وامتيازاتهم، وأن تدعيم هذه المصالح والامتيازات من شأنه أن يصيب التنظيم بالجمود، وبذلك ينعزل العاملون عن بعضهم، وتسود المنافسة القاتلة على فرص تحسين أمورهم المعيشية وينعدم بذلك شعور الجماعة، ويسود شعور الفردية والأنانية، وعدم الرغبة في تحمل المسؤولية وعدم القدرة على اتخاذ القرارات المناسبة .. بما يتلاءم واحتياجات التنظيمات الحديثة القائمة على التقدم العلمي والتطور التقني.

ويتفق بنيس (Bennis) مع كروزير وغيره من العلماء على أن ماكس ڤيبر لم يقدم النموذج المثالي بدافع الحماس له أو التوصية بتبنيه في التنظيمات الحديثة، ولكنه رأى فيه من الحتمية ما جعله لايرى بديلاً غيره يحقق معايير الفاعلية والرشد والكفاءة، إلا أن ذلك لايعني أن ڤيبر لم ير في النموذج البيروقراطي خطراً كبيراً على الحرية الفردية وعلى النظام الرأسمالي بالذات، وفي معرض نقاشه لنموذجه يرى ڤيبر الصورة بشكلها القاتم غير المتفائل فيقول :

---

(٣٤) يتفق «بنيس» هنا مع الفيلسوف جابرييل مارسيل.

انظر في هذا الصدد :

Michael P. Smith, "Self Fulfillment in Bureaucratic Society: A Commentary on Thought of Gabriel Marcel", *Public Administation Review*, No. 1, (Jan-Feb, 1969), pp. 25-32.

«إنه لمن الهول أن نتصور أن العالم سيشغله أولئك البيروقراطيون الذين يشبهون جزئيات الآلة، إنهم رجال صغار يتشبثون بأعمال صغيرة ويطمحون نحو أعمال أكبر .. هذه حالة سوف نشهدها - كما كان الحال أيام الفراعنة المصريين - تلعب البيروقراطية دورًا كبيرًا ومؤثرًا في روح النظام الإداري المرتبطة بالنظام الرأسمالي .. إن هذا الحماس للبيروقراطية يكفي لأن يؤدي إلى درجة من اليأس، وسيصبح البشر - تمامًا كما هو الحال في العملية السياسية - في حاجة للضبط والربط ولاشيء غيرها، مما يؤدي بهم إلى التوتر والجبن إذا ماحدث خلل في نظام الرقابة والضبط، وسيصبحوا عديمي القدرة إذا ما انفصلوا أو توقفوا عن التفاعل معه.. إن هذا التطور حتمي ولا مخرج منه..»(٣٥).

«لقد خضع نموذج ڤيبر للعديد من محاولات التحليل الناقدة من قبل بنيس وغيره من علماء الاجتماع والمفكرين، وقد تركزت معظم محاولات تقييم ونقد النموذج البيروقراطي في أن الالتزام به يؤدي إلى آثار سلبية ونتائج غير متوقعة. وقد كانت معظم التحليلات الناقدة للنموذج والموضحة للآثار السلبية غير المتوقعة التي تترتب عليه تدور في إطار المنظمة الواحدة، وقد أوضحت هذه التحليلات أن المنظمة البيروقراطية مثلما تؤدي إلى الضبط والربط والاستقرار وزيادة القدرة على التنبؤ، فهي تؤدي أيضًا إلى الجمود، وإحلال الوسائل محل الأهداف النهائية، وإلى تقييد كفاءة الأداء. فهناك إذن، آثار سلبية غير متوقعة تترتب على الأخذ بالنمط البيروقراطي - السائد - للتنظيم».

(٣٥) Max Weber, "Bureaucracy" in H.H. Gerth and C.W. Mills, *From Max Weber: Essay in Sociology,* (New York: Oxford University Pess, 1946).

انظر : فيصل فخري مرار، التنظيم الإداري: مدخل للنظريات والسلوك، ص ص١٥٣-١٥٤.

«وتتضح بعض هذه الآثار السلبية غير المتوقعة على مستوى المنظمة الواحدة، في التأكيد على خضوع الأداء في كل وظيفة لمجموعة من القواعد والإجراءات الرسمية التي لها صفة العمومية والثبات، وكذلك اتصاف العلاقات داخل التنظيم البيروقراطي وخارجه (مع الجمهور) بطابع رسمي، وأيضاً تحديد عمل متخصص لكل فرد يلتزم بحدوده وضوابطه .. كل هذا يعكس الرغبة في إحكام الرقابة على سلوك الأفراد العاملين في التنظيم، وفي توفير الاستقرار للتنظيم البيروقراطي ككل. وتستهدف هذه الرقابة زيادة ثبات سلوك الأفراد وسلوك التنظيم، حتى يزداد إمكان التنبؤ بهذا السلوك والسيطرة عليه. لقد أشار ميرتون (Merton) إلى أن الثبات الذي يتصف به العاملون في التنظيمات البيروقراطية نتيجة ضبط تصرفاتهم بقواعد وضوابط رسمية عامة وثابتة يخلق مشكلات في تعامل المنظمة مع الجمهور الخارجي. فالقواعد العامة والثابتة قد لاتتناسب مع التفاوت الذي يوجد في مطالب الجمهور، وأيضاً مع التغير الذي يطرأ على هذه المطالب وتفاوت ظروف وخصائص الجمهور من وقت لآخر. وزيادة الاهتمام باتباع القواعد والضوابط والإجراءات الرسمية الثابتة يخلق جموداً لدى الأفراد، ويضعف من قدرتهم على التكيف (Adaptability) مع الظروف البيئية المختلفة والمتغيرة التي تحيط بالأعمال التي يمارسها هؤلاء الأفراد في التنظيم».

ويفترض التأكيد على الالتزام بقواعد ثابتة وعامة في أداء الأعمال فالظروف التي تواجهها هذه الأعمال وكذلك متطلبات ومقومات فعالية أداء العمل، تتمتع بقدر عالٍ من الاستقرار والثبات بحيث يمكن استنتاج حلول مسبقة تتمثل في القواعد والطرق التي يلتزم الأفراد العاملون باتباعها في أدائهم للعمل. لكن هذا الافتراض إن صح في بعض الحالات، فهو غير صحيح في العدد الأكبر من الظروف التي تحيط بأداء الأعمال في المنظمات البيروقراطية. وهذا التحليل يعني أن الاستقرار الذي يتحقق للمنظمات البيروقراطية يتحول في النهاية إلى جمود ومقاومة للتغيير من قبل الأفراد العاملين بهذه المنظمات[٣٦].

(٣٦) أحمد صقر عاشور، *الإدارة العامة، مدخل بيئي مقارن*، ص ص ٩٧-١٠٠.

«فالأفراد يتعلمون من التنظيم البيروقراطي أن القواعد والإجراءات الرسمية التي تحددها اللوائح التنظيمية هي غايات تطلب لذاتها، ويغفلون أن هذه ليست إلا مجرد وسائل وضعت لتحقيق غايات تتعلق بأهداف التنظيم. ومن ثم فإنهم يتجهون إلى تغليب هذه الوسائل على الأهداف، بحيث تتأكد لديهم فكرة التمسك بها عن فكرة تقديم الخدمة لجمهور المنظمة والوفاء بأهداف التنظيم. ولاشك أن هذا الجمود النابع من تمسك أفراد التنظيم البيروقراطي بالشكليات اللائحية، يتأكد أيضًا من خلال التركيز في أساليب الرقابة على تصرفات وأداء هؤلاء الأفراد على مثل هذه الشكليات دون التركيز على المضمون والغايات والأهداف النهائية».

وهنا يتضح عدم قدرة التنظيم البيروقراطي وعجزه في معالجة التنازع بين أهداف المنظمة وأهداف الأفراد العاملين فيها. ومن ثم يرى «بنيس» أن محاولة التوفيق بين أهداف المنظمة وأهداف الأفراد العاملين فيها، والحاجة إلى التكيف مع البيئة الخارجية نظرًا لتزايد الثورة التقنية هي التي من شأنها أن تؤدي إلى اندحار التنظيمات البيروقراطية السائدة وإلى تغير الإدارة بالشكل الذي نعرفه الآن[٣٧].

ويرى «بنيس» أن هذا التغير سوف يؤدي إلى التداخل بين الحكومة في سياستها القانونية والاقتصادية وبين قطاع الأعمال، ومن ثم فهو يعتقد أن الملامح الرئيسة لبيئة تنظيمات - مابعد الصناعية - سوف تتميز بخصائص عديدة أهمها التداخل بدلاً من التنافس، والاضطراب بدلاً من الثبات، وحلول مؤسسات كبيرة محل التنظيمات الصغيرة.

ويتوقع بنيس أنه سيكون للهيكل الاجتماعي لتنظيمات المستقبل، خلال السنوات القليلة القادمة، خصائص فريدة ومتميزة لايمكن تحديدها على وجه الدقة، ولكن الكلمة التي ستكون بمثابة المفتاح الرئيس لكل شيء هي كلمة مؤقت (Temporary) بمعنى أنه سوف تكون هناك تنظيمات مؤقتة، مرنة،

---

(٣٧) Warren Bennis and Philip Slatter, *The Temporary Society*, (New York: Harper and Row Publishers, 1968), pp. 68-69.

ومتكيفة، وتملك خصيصة السرعة في التغير، وسوف تصبح هذه التنظيمات بمثابة مجموعات عمل أو فرق عمل منظمة، يمتلك أفرادها مهارات مهنية متنوعة ومتعددة، مهمتها حل مشكلات محددة. ويصبح المدير التنفيذي منسقاً أو حلقة اتصال بين مجموعات عمل مختلفة، وسيكون مؤهلاً في حقول البحث ونقل المعلومات والتوسط بين المجموعات المختلفة من المهارات والاختصاصات. وتصبح الممايزة بين العاملين على أساس المرونة والفاعلية المبنية على المهارة والتدريب المهني، وليست على أساس المرتبة والمركز أي التسلسل الهرمي».

هكذا إذن ستحل التنظيمات المؤقتة المتكيفة محل التنظيمات البيروقراطية السائدة.

«ويتفق بنيس مع سلاتر في كتابهما المشترك «المجتمع المؤقت» (The Temporary Society) على أن المجتمع حينئذ سوف يعتمد ويعتد بالحركة المستمرة. ويتميز السكان عندئذ بما يطلق عليه الحراك الوظيفي (Job Mobility) فقلة تكاليف التنقل وسهولته مصحوبة بالحاجات المتزايدة للبيئة الديناميكية سوف يغير مفهوم «تملك العمل أو الوظيفة» أو «التوظف بالأقدمية (Having roots)»، وسوف ينقل الموظفون من عمل إلى آخر، أو سوف يُستبدَلون، مستخدماً بآخر دونما ضجة أو إزعاج. وسوف تزداد أعداد المتعلمين والمثقفين وتصبح مجتمعات مابعد الصناعية «مجتمعات متعلمة» كما يقول بيتر دركر (Peter Druker)[٣٨].

أما العمل فسوف يشهد تغيراً ملحوظاً في القيم التي تتحكم في العاملين والمستخدمين، وعندما يصبح العاملون ملتزمون التزاماً ذهنياً بأعمالهم سوف يطالبون بالمزيد من المشاركة والحرية والاستقلالية في العمل، ويعود ذلك إلى مجموعة من الاعتبارات أهمها :

---

(٣٨) Peter Druker, *Management: Tasks, Responsibilities and Practices,* (New York: Harper and Row Publishers, 1974).

١- الارتباط الإيجابي بين الشخص المتعلم وحاجته إلى الاستقلالية.

٢- سوف يؤدي الحراك الوظيفي إلى وضع الموظف المتعلم في مركز ذي تأثير أكبر في النظام.

٣- سوف تدعو متطلبات العمل لمزيد من الحرية والمسؤولية، وسوف يصبح الأفراد أصحاب توجه نحو الآخرين في تعاملهم مع بعضهم، مما يؤدي إلى الاعتماد المتزايد على الأنظمة المؤقتة التي تتسم بتغير الأفراد وتغير العلاقات القائمة بينهم بسرعة.

«وفيما يتعلق بأهداف التنظيم ومهماته فسوف تشهد هي الأخرى تحولاً جذريًا في السنوات القليلة القادمة، فسوف تصبح الأهداف أكثر فنية وأقل برمجة، وستصبح معقدة لدرجة يعجز عن القيام بها شخص بمفرده؛ بل سوف تدعو إلى تعاون الاختصاصين على شكل مجموعات أو فرق عمل، وسوف تتطور أهداف بعيدة وأهداف ذات مستوى رفيع من خلالها يوضع الإطار لمجموعة الأهداف المرحلية، فمثلاً قد يوضع نظام يتعلق بالتحري عن الأهداف الجديدة والمتغيرة، وقد يوضع نظام من أجل تقرير الأهداف حسب أولوياتها. وسوف يسود التنظيم تناقض وتنازع بين معايير مختلفة للفاعلية التنظيمية كما هي الحال اليوم في التنازع بين أهداف التعليم والبحث في المستشفيات والجامعات، أما سبب ذلك فيعود إلى تدفق المهنيين على هذه المؤسسات والذين يميلون إلى التماثل مع الأهداف العامة لمهنهم بدلاً من أهداف مستخدمهم المباشر. ويعطي «التكنوقراطيون» مثلاً لذلك التنازع، فمعظم مصادر دخولهم تأتي من عملهم خارج مؤسساتهم -مؤسسات خاصة أو بدل استشارات – مثل هؤلاء يمتازون بازدواجية ولائهم نحو قيم المهنة ومتطلبات التنظيم».

وهنا يورد «بنيس» مجموعة من التغيرات في القيم الحضارية يصاحبها تغير في قيم التنظيم، وذلك على النحو التالي :

أولاً : القيم الحضارية

• من الحاجة للإنجاز	إلى تحقيق الذات.
• ومن الرقابة الذاتية	إلى التعبير الذاتي.
• ومن الاستقلالية	إلى الاعتماد المتبادل.
• ومن تحمل التوتر	إلى القدرة على الراحة والتمتع.
• ومن الاستخدام الكامل	إلى الحياة الكاملة.

ثانياً : قيم التنظيم

• من هياكل ميكانيكية	إلى هياكل عضوية.
• ومن علاقات تنافسية	إلى علاقات تعاونية.
• ومن أغراض منفصلة	إلى أغراض متصلة.
• ومن موارد خاصة مملوكة بشكلٍ مطلق	إلى موارد للمجتمع.

«إلا أن «بنيس» لايعتقد أن التنظيم البيروقراطي سيندثر بأكمله في العقود القليلة القادمة. إذ قد تبقى هناك نسبة من العاملين - العمال اليدويون، وغير المتعلمين، وأولئك الراغبون في العمل في ظروف تتسم بتركيز السلطة، وهذه النسبة سوف تتناقص باستمرار، بينما تتزايد نسبة أولئك الذين يتمتعون بدرجة عالية من التدريب والمهارات المتعلقة بالتفاعل البشري، وستكون نسبة هؤلاء ٤٠٪، ونسبة العاملين في الوظائف التقنية ٤٠٪، بينما لاتتعدى نسبة المنضمين للنمط البيروقراطي ٢٠٪».

«ومن الواضح أن تغير قيم العمل وأنماط التنظيم والسكان والأهداف والمهام سوف تؤثر في أنظمة دوافع وحوافز العاملين في التنظيمات الحديثة المؤقتة المتكيفة. ومن المتوقع أن تسهم هذه التنظيمات في زيادة اندفاع الموظفين وكفاءتهم الإنتاجية؛ لأنها ستزيد من درجة الرضا المرتبطة بالمهام؛ وهناك تناسق بين حاجات الفرد المتعلم للمهام الخلاقة ذات المعنى وبين هيكل التنظيم المرن. ولكن سوف يصاحب ذلك تضاؤل الالتزام بمجموعات العمل لأنها سوف تكون ذات طبيعة متغيرة وانتقالية، وسوف يعتاد الأفراد على تطوير علاقات مكثفة

وسريعة أثناء العمل بحيث يتحملون خسارة انتهاء تلك العلاقة مع البعض، وكسبها مع البعض الآخر، أي إن علاقات العمل سوف تصبح متغيرة ومتقلبة».

إن هذا التغير المتسارع في التنظيم والأهداف وقيم العمل وعادات الأفراد لا يعني بالضرورة مستقبلاً سعيداً كله راحة واطمئنان للفرد والمجموع، فالتأقلم مع التغير السريع والتعايش مع الأنظمة المؤقتة، وتطوير علاقات ذات معنى ثم قطعها، كلها سوف تؤدي إلى التوتر الاجتماعي والاضطراب النفسي، مما يؤدي إلى ضرورة التعلم على التعايش مع الظروف الغامضة وعلى ضرورة الاعتماد الذاتي والتوجه الذاتي.

ويبدو أن المستقبل - في رأي بنيس - سيكون على درجة من الغموض بحيث يجبر المرء للعيش مع ميول واتجاهات متناقضة ومضطربة(٣٩) يمكن تلخيصها فيما يلي :

- مزيد من الوعي الذاتي والوعي الاجتماعي فيما يتعلق بحكم التنظيمات البيروقراطية.
- تزايد مشاركة العملاء - الذين تقدم لهم الخدمة من قبل التنظيمات البيروقراطية - في حكم التنظيم، وكذلك تزايد مشاركة العاملين في المستويات الدنيا في التنظيمات.
- أساليب رسمية وشبه مشروعة لحل النزاعات.
- مواجهات مباشرة في حالة فشل عمليات المساومة والمفاوضة بين العاملين والإدارات المختلفة.

---

(٣٩) Warren Bennis, "A Funny Thing Happened on the Way to the Future", *American Psychologist,* vol. 25, No. 7, (July 1970), pp. 5-17.

انظر في هذا الصدد :

فيصل فخري مرار، *التنظيم الإداري: مدخل للنظريات والسلوك*، ص ص ١٥٦-١٥٨.

- الاهتمام المتزايد بالمسائل الخلقية بالمقارنة بمتطلبات الفاعلية الفنية.
- دوران العمل المتسارع وتغير العلاقات داخل التنظيمات والمؤسسات.

وفي هذه التنظيمات المتكيفة المؤقتة سيدعى الأفراد لاستعمال عقولهم أكثر من أي وقت مضى، وستكون هناك حاجة للخيال والتصور والإبداع والمبادأة .. وكلها ستكون أمورًا عادية مطلوبة مع أننا قد ننظر إليها بغرابة في الوقت الحاضر.

إن تنظيمات المستقبل سوف تكون ذات هياكل مرنة تكرس حرية الفرد واستقلاليته وتسمح بالتعبير الحر والخيال الواسع وتسمح لمزيد من السعادة والرفاه بدلاً من المعاناة من الاضطهاد والإجهاد الجسماني. ومن أجل تسهيل عملية التكيف مع متطلبات البيئة الجديدة بتنظيماتها المؤقتة المتكيفة تدعو الحاجة لتطوير التعليم بما يتناسب والبيئة المتغيرة المضطربة.

فالنظام التعليمي الذي يتبناه المجتمع ينبغي أن :

- يساعد العاملين على التماثل مع عملية التكيف، وأن يكونوا أكثر ثقة في أنفسهم وعلى درجة عالية من المرونة بحيث يستطيعوا التكيف مع التغير.
- يزيد من قدرتهم على مواجهة وتحمل الظروف الغامضة دون التخوف من فقدان السيطرة الفعلية، وأن يكونوا قادرين على إنجاز أكبر في وقت أقل.
- يزيد من إمكاناتهم على التعاون مع الآخرين بكفاءة راسخة وثقة أكبر.
- يطور رغبة المشاركة في التطور الاجتماعي وفقًا لظروف المكان والسكان ودرجة التغيير الذي يتعرض له المجتمع واتجاهاته(٤٠).

ومن ثم يمكن لتنظيمات المستقبل أن تطور من أساليب إداراتها، وأن تعيد تصميم هياكلها، وأن تزيد من قدرتها على التكيف والتأقلم مع الحاجات المتغيرة لإنسان المستقبل وتنظيماته.

---

(٤٠) فيصل فخري مرار، *التنظيم الإداري*، المرجع السابق، ص١٥٩.

تقويم دراسات وارين بنيس

لاريب في أن محاولة معرفة ماسيحدث غداً - ناهيك عما سيحدث بعد عدة أعوام من الآن - لايعدو أن يكون ضرباً من التكهن أو التنبؤ، وهو لون من ألوان الرجم بالغيب. ولكن لنأخذ عبارة التنبؤ هنا بمعنى الإخبار بما سيحدث على أساس من الاستدلال بما حدث في الماضي ويحدث في الحاضر، ويعني ذلك أن التنبؤ بهذا المعنى لا ينبثق من فراغ، فهو بالضرورة مبني على أساس من اتجاهات أو ظواهر أو علامات محددة وموجودة في الوقت الحاضر أو من مؤشرات وجدت في الماضي، وبعبارة أخرى، فكل فكر يتعلق بالمستقبل، لابد أن يكون مبنيًا على أساس من تصورات حالية معينة، ومن هنا، كان الفكر المستقبلي بالطبيعة والضرورة نابعاً من الماضي والحاضر ومرتداً إليهما بوصفهما مصدراً له وإلا كان الفكر خلواً من أي معنى. ويعني ذلك، أن أي تحليل افتراضي لما سيكون عليه مستقبل التنظيمات والأنماط يعتمد على الإدراك الواعي لما عليه المنظمات الحالية. كيف ظهرت، وكيف نمت؟ ماذا كانت؟ وما هي الآن؟ ماخصائصها ومميزاتها الرئيسة؟ ماهي الجوانب السلبية والإيجابية؟ ثم ما هي الملامح الرئيسة للبيئة التنظيمية في المستقبل؟[٤١].

يتصور وارين بنيس أن هناك أشكالاً جديدة من التنظيمات والأنماط آخذة في الظهور نتيجة للتغير التقني السريع الذي يشهده هذا العصر، كما أن هذا التغير سوف يؤدي إلى التداخل بين الحكومة - في سياستها القانونية والاقتصادية - وبين قطاع العمل الخاص.

ويرى وارين بنيس أن الملامح الرئيسة لبيئة تنظيمات مابعد الصناعية سوف تتميز بخصائص عديدة أهمها: الاعتماد المتبادل بدلاً من التنافس، والاضطراب بدلاً من الثبات، وحلول مؤسسات ومشروعات كبيرة محل التنظيمات والمشروعات الصغيرة.

---

(٤١) صافي إمام موسى، «الهيكل التنظيمي لمنظمات المستقبل» *مجلة الإدارة العامة*، مرجع سابق؛ ص١٠٢.

ويعتقد وارين بنيس أنه خلال السنوات القليلة القادمة ونتيجة لثورة المعلومات المتعاظمة، والارتفاع المتزايد لمستوى التعليم، وقابلية المجتمع للحركة المستمرة والتغير السريع، والعمل العقلي المعقد، والثورة التقنية المستمرة، سوف تُواجه البشرية بمجموعة من المشكلات الإنسانية تنعكس على التنظيمات المعاصرة، ولاتستطيع البيروقراطية التعامل معها ولا مع الظروف المتغيرة والمستجدة باستمرار، الأمر الذي سوف يؤدي إلى اندحار البيروقراطية وزوالها .. وسوف تكون هناك أنظمة مؤقتة مرنة ومتكيفة تملك خصائص فريدة ومتميزة، وستكون هذه الأنظمة عبارة عن فِرق عمل منظمة مهمتها العمل على حل المشكلات التي سوف تواجه الإنسانية آنئذٍ. وسوف تضم هذه الفرق مجموعات من الأفراد ذوي مهارات مهنية متنوعة ومتعددة، وسوف يكون اللقاء بين هذه المجموعات على أساس عضوي وظيفي وليس على أساس ميكانيكي. وسوف يتم التمايز بين هؤلاء الأفراد على أساس المرونة والفاعلية المبنية على المهارة والتدريب المهني وليس على أساس مراكزهم أو مراتبهم داخل التنظيم، وأما مديرو هذه المنظمات فسوف يصبحوا منسقين بين مختلف فرق العمل. وسوف يحتاجون بالطبع إلى زيادة فعاليتهم في العمل وإلى فهم منظماتهم بعدّها أنظمة ديناميكية ضخمة ومعقدة تشتمل على أنواع متعددة من العلاقة بين الإنسان والآلة، وبين الآلة والإنسان.

ولعل اعتقاد بنيس هذا، وتصوره لمنظمات المستقبل، جعلاه يضع ذلك التصور أو ذلك النموذج الذي بناه على افتراض مفاده أن النموذج المثالي للبيروقراطية أصبح أقل كفاءة وفاعلية، وأنه لم يعد يتفق والواقع الذي تعيش فيه التنظيمات الحديثة، ذلك أن التنظيم البيروقراطي الذي كان ملائمًا جدًا لحاجات عصر مضى، قد أصبح اليوم غير ملائم إطلاقًا وغير قادر على التكيف مع التغيرات السريعة، وعلى تحقيق التبادل المنتظر بين المنظمة والأفراد .. !

ولقد لقي هذا النموذج - نموذج وارين بنيس - كما لقي غيره من النماذج المقترحة كبديل للنموذج الڤيبري، قدرًا كبيرًا من التحليل والنقد(٤٢)، كذلك لقيت هذه النماذج المزيد من المعارضة في المجتمعات المتقدمة والنامية على السواء. فقد أثير بصددها العديد من المناقشات وعقدت بسببها الندوات والمؤتمرات. وإن دلّ ذلك على شيء، فإنما يدل على أن الحماس للنموذج المثالي للبيروقراطية لايزال موجودًا، وقليل هم أولئك الذين يؤمنون بزوال البيروقراطية. بل يعتقد الكثيرون بحتمية وجودها واستحالة القضاء عليها ويبنون افتراضهم على الاعتقاد القائل إن التنظيم الرشيد هو ذلك المبني على المعطيات التي أوردها ماكس ڤيبر، إلا أن الظروف التي تمر بها المجتمعات المعاصرة تختلف عن الظروف التي عاصرها ماكس ڤيبر.

وهناك العديد من النماذج والنظريات التي وضعها علماء الاجتماع محاولين معالجة هذا الجانب أو ذاك من مساوئ النموذج البيروقراطي. إلا أن هذه النماذج وهذه النظريات مهما اختلفت وتنوعت فقد بقيت عاجزة عن أن تكون البديل الأمثل للنموذج المثالي، ومن ثم فإن عملية التحول من المجتمع البيروقراطي إلى المجتمع اللابيروقراطي - كما يراها بنيس (Bennis) - ليست ممكنة في المدى القصير، وحتى في المدى الطويل فإن هذا الهدف ينتظره كثير من الصعاب والعقبات.

---

(٤٢) مثال هذه النماذج: نموذج كيركهارت (Kirkhart Model) والمسمى بالنموذج المتكامل (Consociated Model) ومما هو جدير بالذكر أن (كيركهارت Lary Kirkhart) يبني نموذجه على الأسس نفسها التي بنى عليها ڤيبر نموذجه، ولكنه يحاول تطويع أفكاره وقيم نموذجه وفق التغير البيئي ومعايير الفاعلية وتغير الأنماط الهيكلية للتنظيم. ويورد مقارنة بين نموذجه ونموذج ڤيبر، ويفيد بأن ڤيبر يعتقد بأن الشكل المونوقراطي (الاستبدادي Monocratic) للبيروقراطية هو أكثر التنظيمات رشدانية. ويوضح كيركهارت ثلاثة جوانب للبيروقراطية تتحكم في النموذج المثالي هي: معايير الفاعلية، المميزات الهيكلية، والنتائج الاجتماعية للرقابة البيروقراطية. والتي يطلق عليها كيركهارت في نموذجه: النتائج الاجتماعية للرقابة المتعاونة.
للمزيد من المعلومات في هذا الصدد، انظر :
Lary Kirkhart, "Toward a Theory of Public Administration", in Frank Marini (ed). *Toward a New Public Administration,* (Scarton: Chandler Publishing Company, 1971), pp. 127-164.

ولعله من الإنصاف القول إن نموذج ڤيبر للبيروقراطية قد أحاطه الكثير من اللبس والفهم الخاطئ من جانب العديد من العلماء والكتاب والممارسين في ميدان الإدارة، وربما يرجع ذلك للأسباب الآتية :

أولاً : إن أعمال ڤيبر لم تترجم من الألمانية إلى الإنجليزية إلا في الأربعينيات من القرن العشرين، ولم تتناول الترجمة أفكاره كوحدة متكاملة وإنما أظهرتها في أجزاء متناثرة(٤٣)، لهذا فقد تلقف العلماء والكتاب هذه الأجزاء وأشبعوها تحليلاً دون النظر إليها كجزء من محتوى أكبر يمثله دراسة ڤيبر واهتمامه الأصلي بالتصرفات الاجتماعية.

وقد حظي النموذج البيروقراطي بالتحليل في الكثير من المؤلفات في ميدان الإدارة، ولكن العديد منها تم فهمه بمعزل عن النظرة الكلية التي كتب ڤيبر دراسته من خلالها، لهذا كان التركيز دائمًا على عناصر النموذج البيروقراطي ذاتها دون غيرها، وبصرف النظر عن الدور الذي تصوره ڤيبر لهذا النموذج بوصفه أداة المحافظة على شرعية الدولة كنظام اجتماعي(٤٤).

ويرى بنيس (Bennis) (٤٥)، أنه في الوقت الذي اهتم فيه ماكس ڤيبر باستكشاف أسس الشرعية (Legitimacy)، كان مشغولاً أيضًا بتوزيع القوة على

(٤٣) تمت ترجمة كتابه *(نظرية التنظيم الاجتماعي والاقتصادي)* *The Theory of Social & Economic Organization* في عام ١٩٤٧م، وهو مؤلف قصد ڤيبر أن يتوج به أعماله، ولكنه توفي قبل أن يكمله .

انظر : Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization,* A.M. Henderson and Talcott Parsons (Trans). Talcott Parsons (ed.) (New York: Oxford University Press, 1947).

- كما تمت ترجمة مجموعة من مقالاته وكتاباته بوساطة جيرث ومليز Gerth And Mills تحت عنوان (من ماكس ڤيبر: مقالات في علم الاجتماع) نشرت في عام ١٩٥٨م.

Max Weber, *From Max Weber: Essays in Sociology,* H.H. Gerth and C.W. Mills (Oxford: Oxford University Press, 1958).

(٤٤) Larry Kirkhart, "Toward a Theory of Public Administration", op. cit.

(٤٥) Warren Bennis, *Changing Organization of Human Organizations: Essays on the Development of Evolution of Human Organization,* (New York: McGraw-Hill Book Company, 1966), p. 66.

المناصب التنظيمية، ومن أجل هذا وضع الأسس التي رآها للهيكل الرشيد أو البيروقراطي، وبالتالي فاهتماماته بالشرعية عبرت عن وعيه بالتنظيمات غير الرسمية في الوقت نفسه الذي عكس فيه اهتمامه بالهيكل البيروقراطي إدراكه للتنظيم الرسمي. ولقد تعرضنا من قبل للعوامل التي كان لها تأثير كبير على تحليل ڤيبر لهذا النمط الرشيد من العلاقات التنظيمية.

ثانيًا : إن فهم نموذج ڤيبر للبيروقراطية على أنه نموذج مثالي (Ideal type) بمعنى أنه الأمل الذي يجب أن تسعى التنظيمات القائمة إلي بلوغه لايقابل الإطار التحليلي الذي قدمه ڤيبر، فنماذج العلاقات البطولية (Charismatic) والتقليدية (Traditional) والرشيدة (Rational) التي عرضها ڤيبر كانت نماذج نظرية أراد بتقديمها أن يهدي الدارسين في ميدان البحوث المقارنة لأنماط العلاقات الاجتماعية في التنظيم، بمعنى أنها كانت بمثابة إطار تحليلي يستطيع الباحث في ضوئه أن يصنف الواقع الاجتماعي المقارن على مر الزمن ليعرف مدى قرب هذا الواقع من الأنماط الثلاثة، ولم يقصد ڤيبر بذلك أن يقول إن النموذج البيروقراطي يمكن تحقيقه عمليًا، وربما إشارته إلى أنه نموذج مجرد (Pure) هي تأكيد كاف على استحالة الوصول إليه عمليًا. والدليل أيضًا على ذلك أنه من غير المتصور لعالم اجتماع مثل ڤيبر أن يفترض وجود ثلاثة أنماط اجتماعية فقط. فالتاريخ الذي تعمق فيه لاشك أتاح له رؤية خليط من الأنماط الاجتماعية، وعلى سبيل المثال، فالتاريخ يشير إلى أنه كانت هناك تنظيمات شبه بيروقراطية (Semi Bureaucratic) في مصر الفرعونية، والصين الإمبراطورية، وبيزانطية العصور الوسطى، وكانت القواعد الرشيدة تختلط مع أنماط العلاقات البطولية والتقليدية.

ثالثًا : يبدو أن الكثير من الكتاب والممارسين في ميدان الإدارة قد أغفلوا الواقع الاجتماعي الذي كان يعيش فيه ماكس ڤيبر[٤٦] فقد تناولوا النموذج

(٤٦) قباري محمد إسماعيل، *علم الاجتماع الإداري، ومشكلات التنظيم في المؤسسات البيروقراطية*، (الإسكندرية : منشأة المعارف، ١٩٨١ م) ، ص ص ٥٠٢ - ٥١٢.
وانظر أيضًا : عبدالكريم درويش وليلى تكلا، *أصول الإدارة العامة*، ص ٢١٩.

البيروقراطي من فراغ، وتجاهلوا أن تحليل ڤيبر للبيروقراطية كان يشير إلى أنها كانت الرد الفعلي على القسوة والمحسوبية واستغلال الإنسان الذي صاحب الثورة الصناعية في أوروبا. لهذا نظر ڤيبر إلى التنظيم البيروقراطي على أنه بمثابة آلة اجتماعية لها تركيب تحكمه قواعد معينة بحيث تخرج النتائج دائمًا بمجرد وضع المدخلات والتعليمات فيها.

«والنتيجة التي ترتبت على هذا الفهم الخاطئ لنموذج ڤيبر التحليلي للبيروقراطية هو أن الاتجاه في بناء التنظيمات قد أخذ خطًا يحاول الاقتراب من هذا النموذج بشكل متزايد منذ الأربعينيات، وخاصة في الدول النامية بعد حصول الغالبية منها على الاستقلال مع نهاية الحرب العالمية الثانية، فزاد التركيز على عناصر الرشد التنظيمي التي صاغها ڤيبر في بناء الهياكل التنظيمية وتشغيلها. وطبقت خصائص النموذج البيروقراطي بشكل يقترب من الصياغة الحرفية لنموذج ڤيبر، وتناسى الذين قاموا بذلك أن نموذج ڤيبر لايعبر إلا عن صياغة نظرية مجردة لاتقبل التطبيق في الواقع العملي، لأن الافتراض الأساسي لها أنه يمكن الوصول إلى حد من التجرد في تصور الإنسان يمكنه يومًا أن يصبح شيئًا آخر غير حقيقة كونه إنسانًا».

إن أسلوب ڤيبر في وصف النموذج البيروقراطي يؤدي إلى نمو الإنسان بشكل مقيد محدود، فالفرد في التنظيم البيروقراطي يخضع لقواعد وتعليمات محددة ويمارس واجبات بذاتها وبطرق حددت له، وبالتالي فإن حرية الإنسان وسلوكه الشخصي يقيدهما نمط التنظيم ويحدّ من انطلاقهما وتطورهما، وقد عبر ڤيبر عن خوفه من أن تؤدي زيادة استخدام الأسلوب البيروقراطي في التنظيم - رغم مزاياه التي تفوق كل أشكال التنظيم الأخرى - إلى تهديد حرية الفرد والقضاء على الديمقراطية.

وقد عبر موزيلس عن موقف ڤيبر هذا بقوله :

"On the one hand, he considers bureaucracy as the most efficient form of organization invented by man, on the other hand, as we shall see

later, Weber is afraid that this very efficiency which results from the increasing bureaucratisation of the modern world constitutes the biggest threat to individual freedom and to the democratic institutions of western societies. (٤٧)

«ويبدو أن ڤيبر تنبأ في أواخر أيامه بهذه النتيجة التي قد تترتب على الفهم الخاطئ لنموذجه، حيث ذكر أنه سوف يكون من الصعب حقًا تصور أن العالم يمكن أن يتحول يومًا إلى مجموعة من «التروس» يعبر عنها أفراد يتعلقون بوظائف ويعيشون حياتهم متطلعين إلى وظائف أعلى في الهيكل البيروقراطي، الأمر الذي يقود إلى اليأس».

والواقع أن ڤيبر كان صادقًا في تنبؤاته، فقد تحول العالم بالفعل منذ الأربعينيات وباضطراد إلى ذلك الهرم التنظيمي الذي كان يخشاه، وأصبحت خصائص النموذج البيروقراطي مقدسات تنظيمية تتعبد فيها مؤلفات الإدارة والتنظيم، ويطبق تعاليمها الممارسون ومهندسو الإصلاح الإداري متناسين في ذلك واقع الأنماط الاجتماعية القائمة، ومتجاهلين أبسط الحقائق، وهي أن الفرد لايمكن أن يتحول من إنسان إلى آلة لمجرد أنهم قد صمموا هياكل هذا التنظيم على هذا الأساس(٤٨).

إن التجربة وحدها هي التي علمت الإنسان أن ما يتصوره لإطار نظري مجرد لا يمكن أن يعطي النتائج نفسها في الواقع، خاصة إذا كانت افتراضاته تقوم على أساس غير واقعي. نعم تعلم الإنسان من تجربته مع التنظيمات البيروقراطية أنها تقود إلى عدد من النتائج لم يكن يتوقعها في خياله وقت انهماكه في محاولة ترشيد هياكله التنظيمية استنادًا إلى الإطار النظري الذي قدمه ماكس ڤيبر.

(٤٧) N.P. Mouzellis, *Organization and Bureaucracy: An Analysis of Modern Theories*, (London: Routledge and Kegan Paul, 1967), pp. 20-21.

(٤٨) حسين حمادي، *العلوم السلوكية: حوار مع الفكر الإداري*، (القاهرة: مكتبة عين شمس، ١٩٧٧م)، ص ص١٦٩-١٧٢.

مما سبق، يتضح أنه برغم الفهم الخاطئ من جانب بعض الكتاب والمفكرين والممارسين، ورغم اللبس الذي أحاط بنموذج ڤيبر البيروقراطي، وبرغم سلبيات هذا النموذج، وبرغم أن الحاجة تدعو إلى ضرورة تعديل بعض الملامح المحددة للبيروقراطية .. فلا يعني ذلك كله أن البيروقراطية تشكل عقبة كأداء، وأنه يجب زوالها والقضاء عليها، ذلك أن البيروقراطية كانت - ولاتزال - حقيقة واقعة؛ طالما ظل التفاعل الإنساني حقيقة، وستستمر البشرية في حاجة إلى كثير من مميزات النموذج البيروقراطي لمواجهة مشكلاتها المتلاحقة.

وهذا ما يراه بعض الكتاب والمفكرين، ومنهم هير برت كوفمان (Herbert Kaufman) الذي يقول: « إن تنظيمات المستقبل سوف تكون مشابهة للتنظيمات السائدة في الوقت الحاضر، فهو لايتوقع إلا تغييرات هامشية لايعتد بها » .

وأما كريس أرجيرس (Chris Argyris) فيعتقد بأن متطلبات تنظيمات مابعد الصناعية سوف تكون في حاجة إلى :

- تخطيط أكثر إبداعًا وابتكارًا.
- مزيد من العمل التعاوني المنسق، ومزيد من التفاعل بين جميع العاملين والمتخصصين في وظائف الإدارة المختلفة.
- مزيد من الإدراك لمعايير الفعالية القادرة على مواجهة تحديات مرحلة معالجة المعلومات المعقدة.

فمتطلبات تنظيمات المستقبل عند «أرجيرس» هي خليط من الأشكال القديمة للمنظمات (فيما يخص الأعمال الروتينية)، والأشكال الجديدة للمنظمات (فيما يخص أعمال التحديث والتجديد). ولذلك فعلى مديري المستقبل أن يكون لديهم القدرة على معرفة الظروف التي تعمل في ظلها مختلف التشكيلات التنظيمية. وأن يكون لديهم المهارة في ممارسة أساليب القيادة التي تلائم العمل التنظيمي المستقبلي، وعليهم أن يعيدوا النظر في أهداف التعليم والتدريب وبرامجهما ومؤسساتهما، والربط بين هذه الأهداف والبرامج

والأهداف الكلية للتنمية، ويظل الإنسان أيضًا محورًا رئيسًا في هذا الربط، وعلى هؤلاء المدراء أيضًا أن يركزوا على «فرق العمل المنظمة» أو «مجموعات العمل»، وأن يدركوا أهمية التنسيق بين العاملين.

وعلى خلاف ماذهب إليه هارولد ليفيت (Harold J. Leavitt)، وتوماس ويستلر (Thomas L. Whistler) [٤٩]، وعلى غرار ماذهب إليه هربرت سيمون (Herbert A. Simon) لم يحاول أرجيرس (Chris Argyris) أن يستخدم خياله في تصور الخارطة التنظيمية لمنظمات المستقبل.

ولو تتبعنا مسيرة الفكر الإداري، لوجدنا أميتاى فيتزياني (Amitai Ftziani) يتحدث عما يسميه القطاع الثالث (Third sector) وهو قريب الشبه مما أسماه بنيس (Warren Bennis) : «التداخل بين الحكومة وبين القطاع الخاص». ولايختلف عنهما في ذلك كل من سكوت (Scott) في نظريته حول (الناس المهمين significant people)، وجروس (Gross) فيما يسميه «حكم الأقلية الموسع لمديري المجتمعات»، وأخيرًا وليس آخرًا آراء وأفكار تومبسون (Thompson) التي تشبه إلى حد بعيد آراء بنيس (Bennis) حول ما أسماه (بالتشكيلات المرنة التي تنشأ لأغراض مؤقتة: (Fluid, flexible, ad-hoc, complex configuration).

تقوم آراء هؤلاء الكتاب والمفكرين وتوقعاتهم على عوامل رئيسة أهمها: الانفجار التعليمي، وثورة المعلومات المتعاظمة، والعمل العقلي المعقد ثم الثورة التقنية المستمرة.

(٤٩) يتوقع الكاتبان أن تتأثر التنظيمات الإدارية تأثرًا بالغًا بما اتفقا على تسميته (تقنية المعلومات Information Technology) ويعتقدان بأن تقنية المعلومات هذه سوف يكون لها أبلغ الأثر على الإدارتين العليا والوسطى، وأن هذه التقنية ستسهل عملية إبراز ظاهرة مركزية الإدارة. ونظرًا لأن المزيد من المعلومات سيتم الحصول عليها وتنظيمها بسهولة وتتم معالجتها بسرعة أكبر، فإنها ستكون بمثابة لون من الامتداد والتوسع في آفاق تفكير الأفراد، وتمكّن الإدارة العليا من ممارسة الإدراك المميز وهضم واستيعاب الوقائع وإيجاد حلول لمشكلات أوسع وأعقد وأكبر، وفي الوقت نفسه سوف يؤدي الحصول على المعلومات المتزايدة إلى اتساع الرقابة، وزيادة إمكان التحكم التي تمارسها الإدارة العليا على عمليات إصدار القرارات من قبل المرءوسين.

انظر في هذا الصدد :

صافي إمام موسى، «الهيكل التنظيمي لمنظمات المستقبل»، *مجلة الإدارة العامة*، مرجع سابق، ص ص١٢٣ - ١٢٤.

وإذا كان بعض الخبراء يتوقعون «أن يكون للتقانة أثرها البالغ على الهيكل التنظيمي لمنظمات المستقبل، بحيث تحل محل الشكل الهرمي للإدارة مجموعة من تشكيلات تتكون من كواكب وظيفية، وعندئذ تكون المهمة الرئيسة لمديري المستقبل، هذا إن وُجد مديرون من الأفراد، هي التنسيق بين نشاطات هذه الكواكب -وتنظيم مسار كل منها- بحيث لايختل التوازن فيحدث الانفجار»(٥٠). ومن ثم فإننا نفضل أن نرجئ تصوراتنا وتوقعاتنا لهياكل تنظيمات «مجتمعات مابعد الصناعية»، ذلك أن هذه الهياكل قد تصبح استجابة للمشكلات التي سوف تبرز إلى الوجود حينئذ، وليست على أساس من البرامج الموضوعة مسبقًا.. أو المحددة سلفًا .. إلا أنهّ يمكن القول إنه مع ظهور ثورة المعرفة وتوافر وسائل الاتصال السريعة والمعلومات المبرمجة والقدرة التقنية الهائلة وتقانة المعلومات المتعاظمة .. فإنه من المتوقع أن تكون المجالات المتأثرة في الهياكل التنظيمية هي تركيبة القوى العاملة المدربة، ومهارتها، ووسائل أساليب المراقبة، ومراكز اتخاذ القرار.

وسوف تحد التقنية سواء في عملية الإنتاج أو في المكاتب من الحاجة إلى استخدام العاملين غير المدربين أو شبه المدربين. وسوف يفترض في العاملين على الآلات ومعدات المكاتب أن تكون لديهم خبرات تقنية في كيفية التعامل مع هذه الآلات والمعدات وفي معالجة المعلومات. ومع وجود معلومات مبرمجة يمكن تزويد كل مستويات المنظمة بها عند الطلب.

ومن المتوقع أن تقل الحاجة إلى المستويات الوسطى من المشرفين والمحللين، كما أنه من المتوقع أن يتكون الكادر الإداري من متخصصين في وظائف الإدارة المختلفة، ممن لديهم قدرات تقنية في مجالات إدارة نظم المعلومات وتقنيات الحاسوب، والإدارة المالية، وإدارة التسويق والتموين، وسوف تكون المهارات المطلوبة في الوظائف الإدارية هي مهارات وقدرات متعددة.

---

(٥٠) صافي إمام موسى، *المرجع السابق*، ص ١٣١.

وسوف تقل أهمية الفصل بين الهياكل التنظيمية المركزية واللامركزية، لأن اتخاذ معظم القرارات سوف يتم عن طريق العمليات الإلكترونية التي سبق برمجتها. إن برمجة مثل هذه القرارات يتطلب فريقًا من المتخصصين في الحاسبات الإلكترونية يعملون جنبًا إلى جنب مع مجموعة من المديرين المحترفين لترجمة سياسة القرارات إلى لغة الحاسوب. ويمكن أن يتصور المرء في المستقبل القريب وجود وحدات البرمجة الذاتية التي يمكن التعامل معها مباشرة من قبل الأفراد الإداريين.

ومن الممكن أن يبدو هذا التصور مثاليًا وبعيدًا جدًا عن الواقع العملي الحالي للممارسات الإدارية في الدول النامية، ومن الممكن أن يطرح المرء الحجة القائلة إن الدول النامية متخلفة بأجيال عن الدول الصناعية المتقدمة في مجالي الإدارة والتقنية، وأن الحديث عن تنظيم الإدارة بطريقة إلكترونية في العالم الثالث هو حديث في غير أوانه.

فالدول النامية لايجب أن تكون في مؤخرة الركب في استخدام التقنية الإلكترونية إذ أرادت المحافظة على مواقعها في السوق العالمية، إذ إن تأثير التقنية الحديثة لن يقتصر على وظائف الإدارة العامة الصناعية؛ بل سيمتد ليصل إلى الأداء الإداري العام بالدرجة نفسها؛ إنه من الصعب معرفة كل أوجه الثورة التقنية واللحاق بها.

إن مشكلة الدول النامية تكمن في أن قدرتها الذاتية تفتقر إلى واحد من أهم عناصرها في هذا الزمن التقني العصيب .. وهو عنصر حيازة التقنية بكل أوجهها وبمفهومها الصحيح، والتي يجب أن يمتلكها أبناؤها بالقدر والمستوى اللذين يمكنانها من أن تصنع ماتصنعه الدول الصناعية، وأن تنتج ماتنتجه، وتبتكر ماتستطيع أن تبتكره، وتطور قدراتها بالسرعة نفسها التي تطور بها الدول المتقدمة قدرتها.. على الأقل. إن مشكلة الدول النامية -والنفطية منها على سبيل المثال- تكمن في أنها تنظر إلى امتلاك التقنية على أنه التدريب الفني أو المهني .. وتسعى هذه الدول لامتلاك الأولى بوسيلة الثاني .. والفرق مابين هذا وذاك هو الفرق بين اليابان في منتصف القرن الثامن عشر وماهي عليه في نهاية القرن العشرين.

انتشار البيروقراطية العامة

The Prevalence of Public Bureaucracy

ليس من شك في أن لكل تلك النظريات والنماذج والاتجاهات التي سبقت الإشارة إليها وجاهتها وأهميتها، وإن كانت البيروقراطية كموضوع يستثير همة العلماء والكتاب قد ارتبطت بالدرجة الأولى - كما سبق القول- بعالم الاجتماع الألماني ماكس ڤيبر، الذي أثارت كتاباته عن البيروقراطية كل هذه التعليقات والدراسات. وإذا نظرنا إلى البيروقراطية بوصفها مؤسسة يهتدى إلى تعريفها على أساس من الخصائص الأساسية للهيكل التنظيمي، نجد أنها -أي البيروقراطية- شكل من أشكال التنظيم. والتنظيمات إما أن تكون بيروقراطية أو لاتكون كذلك تبعاً لتوافر هذه الخصائص فيها. ولكن هذا الاختيار لايعني بأي حال من الأحوال تجاهل أو تقليل قيمة الاختلافات في الميول السلوكية عند مختلف البيروقراطيات.

ومما هو جدير بالذكر أن الخصائص الأساسية التي ألحقت بالبيروقراطية تماثل في كثرتها كثرة من كتبوا في هذا الموضوع وهم كثيرون، بيد أن الكثرة منهم يتفقون على بعض الملامح التنظيمية المشتركة.

تُرى ما هي هذه الملامح التنظيمية المشتركة بين كل البيروقراطيات؟

وهل توجد كل البيروقراطيات وهي تحمل كل تلك الملامح التنظيمية أو بعضاً منها بحيث تكون أساساً واقعياً لمقارنة الإدارة العامة عبر الدول المختلفة[٥١]؟

---

(٥١) يقرر فيريل هيدي (Ferrel Heady) بأن البيروقراطية -كهيكل سياسي متخصص- تصلح أساساً كأداة للمقارنة، كما وجد دوايت والدو (Dwight Waldo) عام ١٩٦٤م أن النموذج البيروقراطي مفيد ومثير، ولقد عرف أرورا Arora البيروقراطية بعد ذلك بعدة سنوات معتمداً على دراسات ماكس ڤيبر (Max Weber) بأنها الإطار النظري الأكثر قبولاً في دراسة الإدارة المقارنة. وحديثاً، فقد أعاد لي سيجلمان (Lee Sigleman) وجونج جن (Jong Jun) التأكيد على هذه الأفضلية للنموذج البيروقراطي، ومع أن (جن Jong Jun) لايجد النموذج البيروقراطي شاملاً بما فيه الكفاية لشرح الاختلافات الاجتماعية بين الظواهر الاجتماعية، إلا أنه يعترف بأنه أكثر دقة ويمكن التحكم فيه أكثر من غيره كأساس للدراسة المقارنة.

وإذا كانت البيروقراطية موجودة بشكل موحد في الدول الحديثة فلعله في الإمكان تحديد الملامح التنظيمية في ثلاث :

- التسلسل الهرمي.
- التخصص الوظيفي.
- المؤهلات والقدرة والكفاءة.

ولعل العنصر الأول وهو التسلسل الهرمي من أكثر هذه العناصر أهمية لأنه يرتبط إلى حد كبير بالجهود الرامية لتطبيق العقلانية على المهام الإدارية. إن التسلسل الهرمي يشمل وضع المبادئ والمستويات المرتبطة للسلطة التي من شأنها أن تضمن نظامًا مرتبطًا بين الرؤساء والمرءوسين، من خلاله تُشرِف المستويات العليا في التنظيم على أعمال وأنشطة المستويات الدنيا مما يوفِّر توجيهًا وتماسكًا واستمرارية. أما التخصص الوظيفي فهو نتيجة لتقسيم العمل، الذي يعدّ متطلبًا للإنجاز عن طريق مجموعات بشرية تعمل على تحقيق الأهداف بأعلى قدر ممكن من الكفاءة. أما عنصر المؤهلات فيشير إلى الوظائف والأدوار التي يقوم بها أفراد التنظيم بحيث يكون الجميع مؤهلين لأداء واجباتهم وتنفيذ مهامهم وفقًا لطرق وأساليب محددة. وأما الكفاءة، فتتطلب تدريبًا مهنيًا وتعليمًا مناسبًا في مجتمع متخصص .. ويتوافر ذلك نموذجيًا في البيروقراطيات المتقدمة.

وثمة ملامح أخرى غالبًا مايتكرر ذكرها، ترتبط بصلة وثيقة بالملامح الثلاثة السابقة، تتمثل في: مجموعة من القواعد تحكم سلوك أعضاء البيروقراطية، ونظام للسجلات، ونظام من الإجراءات لمعالجة أوضاع العمل، وهيكل رسمي يضمن وجود شبكة من العلاقات الثانوية بين الجماعات العاملة.

وتجدر الملاحظة أن دراسة البيروقراطية على هذا النحو تختلف أساسًا عن النموذج المثالي الذي قال به ماكس ڤيبر. فلقد كان النموذج المثالي يمثل وضعًا مثاليًا مجردًا، فيه الكثير من الملامح المبالغ فيها، إلا أن هذه الدراسة تستهدف

التعريف بالمنظمات الفعلية ووصفها بأنها بيروقراطيات تبعًا لتوافر خصائص البيروقراطية فيها (٥٢).

ولكن ثمة صعوبة تبرز عند محاولة المقارنة بين البيروقراطيات العامة في سائر الدول، وتتمثل في الاستفسار عن أي الأجزاء من هذه البيروقراطيات وأي مظاهر النشاط البيروقراطي يجب التركيز عليه لجعل المحاولة ممكنة وللاعتماد بصورة واقعية على المعلومات الكافية التي لايتطرق إليها الشك.

خلاصة الأمر أن معالجة موضوع مثل هذا يعد غاية في التعقيد، إذ يفتقر بطبيعته إلى مصادر المعلومات والحقائق والبيانات الدقيقة لكي يمكن تناوله بمقارنة البيروقراطيات في مختلف النظم السياسية مع الأخذ في الحسبان المسائل الضرورية الآتية :

١- ما الخصائص العامة التي تحكم العمل الداخلي للبيروقراطية والتي تعكس تكوينها ونظامها الهرمي، ونمطها التخصصي والاتجاهات السلوكية فيها؟(٥٣)

---

(٥٢) انظر في هذا الصدد :

صافي إمام موسى، *الإدارة العامة، وجهة نظر مقارنة* (عرض وتحليل لكتاب فيريل هيدي، *الإدارة العامة: منظور مقارن*). *مجلة معهد الإدارة*، الرياض، العدد ٩، رجب عام (١٣٩٨هـ) . ص ص ٨٥ - ٨٦ .

وانظر أيضًا :

Ferrel Heady, *Public Administration: A Comparative Perspective,* op.cit. p.49.

(٥٣) يدعو (Jong Jun) في مقال نشر له في عام ١٩٧٦م إلى الاستمرار في دراسة الهياكل والوظائف، والسلوك، والبيئات المختلفة للبيروقراطية.

Jong, S. Jun, "Renewing the Study of Comparative Administration: Some Reflections on the Current Possibilities", *Public Administration Review*, (November-December 1976), pp. 641-647.

٢- إلى أي حد تكون البيروقراطية متعددة الوظائف، وتسهم في اتخاذ القرارات الرئيسة المتعلقة بالسياسة العامة بالإضافة إلى دورها التقليدي التنفيذي؟

٣- ما هي الوسائل الرئيسة المتاحة لممارسة الرقابة الخارجية على البيروقراطية؟ وإلى أي مدى تكون هذه الرقابة الخارجية فعّالة ؟[٥٤].

وإذا كانت البيروقراطية كتنظيم سياسي متخصص تعد من المفاهيم المناسبة والمهمة للدراسات المقارنة، فإن دراستنا للبيروقراطية سوف تكون دراسة مقارنة للإدارة العامة بين الدول المختلفة، وسوف تهتم بالتركيز على البيئة الإدارية (The Ecology of Administration)، والتعرف على الخلفيات التاريخية، والاتجاهات، وسلوك البيروقراطيين ومن يتعاملون معهم في النماذج والظواهر الإدارية المختلفة[٥٥]، وهذا ماسوف نحاول إيضاحه في الفصل التالي.

---

(٥٤) فيريل هيدي، الإدارة المقارنة الحديثة، ترجمة وإعداد محمد قاسم القريوتي، مرجع سابق، ص ص ٧٩-٨٣.

(٥٥) Lee Sigleman, "In Search of Comparative Administration, "*Public Administration Review*, 36, No. 6, 1976, p.624.

وانظر أيضاً :

John S. Jung,, "Renewing the Study of Comparative Administration", op. cit., p. 644.

الفصل الخامس

الإطار التطبيقي للبيروقراطية المقارنة

● البيروقراطية المقارنة ● البيروقراطية في الدول المتقدمة ● الخصائص المشتركة للبيروقراطية في الدول المتقدمة ● البيروقراطية في الدول النامية ● الخصائص المشتركة للبيروقراطية في الدول النامية ● وسائل علاج ظاهرة البيروقراطية في الدول النامية.

البيروقراطية المقارنة

لكل دولة من دول العالم المعاصر تراث إداري من المفاهيم والمؤسسات الإدارية، يتكون هذا التراث من الماضي التاريخي للإقليم الذي تقع فيه الدولة جغرافيًا، ومن المصادر الخارجية، سواء كان ذلك مفروضًا عليها فرضًا، أو أنها استوردته بمحض اختيارها.

ومن منطلق إدراكنا لأهمية هذا التراث الإداري، فسوف نركز في هذا الفصل على دراسة أنظمة إدارية متقدمة وأخرى نامية، وذلك لمعرفة الخصائص الإدارية التي تتميز بها البيروقراطيات المختلفة في هذه الدول، ولنميز قطاع الإدارة العامة في الدول المتقدمة عنه في الدول النامية، ولنوضح الفرق بينهما.

وسوف تقتصر هذه الدراسة على الخصائص الرئيسة لبعض الدول المتقدمة مثل ألمانيا وفرنسا، وبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية، واليابان، وذلك لأهميتها ولمدى تأثيرها الدولي، كما ستوضح هذه الدراسة الخصائص المشتركة للبيروقراطية في الدول النامية، وسوف نتعرض لدراسة البيروقراطية في الهند كمثال لنمو البيروقراطية وتطورها في جزء كبير من دول العالم الثالث.

البيروقراطية في الدول المتقدمة

تتفق البيروقراطية في دول غرب أوربا - وعلى الأخص في كل من ألمانيا وفرنسا - مع الصورة التي عرضها ماكس ڤيبر (Max Weber) عن البيروقراطية والثقافة والحضارة السياسية في كل منهما؛ مما يبرر دراستنا لنظم الإدارة فيهما كنظم إدارية تقليدية (Classic administrative systems).

وتتميز بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية بتراث سياسي مشترك، وتتشابهان في أجهزتهما الإدارية؛ بكونهما نموذجين لهما تأثير كبير على الدول النامية . أما اليابان؛ فهي الدولة الوحيدة غير الأوروبية التي استطاعت أن تحقق اعتراف العالم بها كدولة متقدمة؛ لذا رأينا أن نجمع بين ألمانيا وفرنسا لتقاربهما مع النظرية البيروقراطية التقليدية؛ ولتشابه الثقافة السياسية في كلا البلدين . والجمع بين بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية لما يتميز به التطور السياسي في هذين البلدين - تاريخياً - من استقرار نسبي على العكس من ألمانيا وفرنسا. أما النظام الإداري في اليابان فسوف نتناوله بالدراسة منفرداً كتجربة فريدة في الإدارة الحديثة .

أولاً : ألمانيا وفرنسا

تتشابه الثقافة السياسية في كلا البلدين من جانبين :

الجانب الأول: هو أنه خلال القرنين الماضيين كان كلاهما ضحية عدم استقرار سياسي؛ فقد حكمتها أنظمة سياسية باتجاهات مختلفة؛ وكان التغيير السياسي فيهما جذرياً متكرراً؛ تمثل ذلك في فرنسا بالإطاحة بالملكية الدستورية؛ والحكومة الجمهورية حتى عام١٨٧٠م؛ والمشكلات التي تلت ذلك خلال الجمهورية الثالثة، والرابعة التي وصل أوجها إبان عهد الجمهورية الخامسة لديجول عام ١٩٥٨م، وما أعقب ذلك من أحداث حتى اليوم، فلقد تعاقب على فرنسا منذ عام ١٧٨٩م ثلاثة أنظمة ملكية دستورية ونظامان إمبراطوريان ونظام شبه دكتاتوري؛ وخمسة أنظمة جمهورية.

أما ألمانيا؛ فلقد شهدت هي الأخرى تغييرات أكثر حدة من فرنسا، حيث أدت نهضة بروسيا إلى إنشاء رايخ موحد تحت حكم بسمارك Bismark عام ١٨٦١م، ثم تأسيس الإمبراطورية الألمانية في ١٨ ينايرعام ١٨٧١م، ثم جمهورية وايمار (Weimar Republic) عام ١٩١٨م، ثم الدكتاتورية النازية، وأخيرًا ألمانيا المنقسمة بعد الحرب العالمية الثانية إلى دولتين شرقية وغربية،

ثم توحيدهما معًا في دولة واحدة في الثالث من أكتوبر عام١٩٩٠م .. مما جعل التراث السياسي الألماني يتميز بالتفكك وغياب الثقافة السياسية المحددة المعالم[1].

وأما عن الجانب الثاني: فقد كانت البيروقراطية في كلا البلدين على النقيض من الوضع على الصعيد السياسي؛ ففي ألمانيا أصبحت الإدارة البروسية؛ التي تعرف بأنها كانت الأساس للبيروقراطية المعاصرة؛ النموذج الذي تقوم عليه الحكومة في ألمانيا الموحدة، واستمر هذا النموذج بشكل أساسي.

وفي فرنسا: تغير الهدف من الجهاز الإداري الذي أنشئ أساسًا لخدمة النظام الملكي - بعد الثورة الفرنسية - ليصبح في خدمة الأمة بغض النظر عما إذا كانت الحكومة إمبراطورية أو جمهورية . لقد كان الاستقرار الإداري في كلا البلدين علامة بارزة تمامًا كظاهرة عدم الاستقرار السياسي.

ولعل أهم خصائص هاتين البيروقراطيتين والبيروقراطيات الأخرى التي تأثرت بهما تتمثل في عدّ موظفي الدولة أنفسهم أعضاء في هيئة أو فئة تمثل الدولة وتكون جزءًا منها، فنجم عن هذا الاعتقاد نتائج عديدة منها أن الموظف الذي يقول ويفعل بالنيابة عن الحكومة يميل إلى الاعتقاد بأنه يملك جزءًا من سيادة الدولة يؤهله لتبوء مركز مرموق. والواقع أن المواطنين يشاركون الموظف اعتقاده هذا، ويعدّ الفرد هنا موظفًا عامًا لا خادمًا عامًا، والخدمة المدنية فيه سلك مهنة يختار الفرد الانخراط فيها عادة في وقت مبكر، وقلما توجد حركة دخول إلى الخدمة أو خروج منها في المراحل المتوسطة من مدة الخدمة، ويكون الدخول إلى الخدمة وخاصة في المراتب العليا صعبًا للغاية.

وفي كلا الدولتين تتبع الدخول في الخدمة برامج تدريبية تتسم بالعمق والاتساع، وتقع مسؤولية هذه العملية في فرنسا على عاتق المدرسة الوطنية

(١) Ferrel Heady, *Public Administration: A Comparative Perspective*, op. cit., pp. 170-171.

انظر أيضـًا :

فيريل هيدي، الإدارة المقارنة الحديثة، ترجمة وإعداد محمد قاسم القريوتي، ص ص ١٩٧ - ٢٠٠.

للإدارة التي أنشئت عام ١٩٤٥م كجزء من الإصلاح الإداري الذي شُرع فيه عقب الحرب(٢)، وتضم برامج الدراسة التي يشترك فيها المعينون حديثًا مدد تدريب عملية تركز الدراسة خلالها على أحد حقول تخصص أربعة (الإدارة العامة، والإدارة المالية والاقتصادية، الإدارة الاجتماعية، والشئون الخارجية) ومدة عمل وجيزة في مجال الصناعة في القطاع الخاص.

وفي ألمانيا يمر موظف المستقبل بمدة تدريبية تستغرق ثلاث سنوات ونصف على الأقل قبل أن يؤدي الامتحان النهائي الذي يؤهله للتعيين في الوظائف الإدارية العليا(٣). وتتضمن الإجراءات المتبعة في كلتا الدولتين أن يكون المسموح لهم بالتنافس في السنوات الأخيرة على الوظائف الإدارية العليا قد دخلوا البيروقراطية في سن مبكرة بيد أنهم مرّوا بمدة إعداد تتضمن التعليم الجامعي.

١- البيروقراطية الألمانية

من الواضح أن ألمانيا قد اهتمت بصورة عامة بنظام الخدمة المدنية، وركزت بصورة خاصة على محاولة تحقيق الكفاءة الوظيفية اعتقادًا منها بأنها أهم وسائل الإدارة العامة في أداء دورها. ومن هنا، كانت عنايتها بمعايير الكفاية التي يجب أن تتوافر في الموظف العام وفي الوقت نفسه تمثل خصائص الكفاية فيه، وفي جهاز الخدمة المدنية ككل.

وفي دراستنا لظاهرة البيروقراطية الألمانية، سوف نجد أنها قد اتسمت بالسمات الآتية :

أ) الطابع القانوني الذي ورثته ألمانيا عن الثقافة الرومانية القانونية، مما جعلها تعمل على تجميع قوانين الخدمة المدنية الألمانية في تقنين واحد(٤).

(٢) يمثل إعداد الفرد للخدمة المدنية جزءاً مهماً من النظام الإداري في فرنسا؛ فقد أنشئت المدرسة الوطنية للإدارة (Ecole Nationale d'Administration) وفيها يدرس الطالب لمدة أربع سنوات نظرياً وتطبيقياً ليتم إعداده لوظائف الإدارة العليا في الدولة.

(٣) في عام ١٩٤٨م أنشئت أكاديمية العلوم السياسية والقانونية في بوتسدام لتكون مركزاً لتدريب وتخريج وتأهيل كوادر الدولة. وفي عام ١٩٥٠أنشئت مدرسة أدمون هورلا في مدينة فيمار؛ ويتبعها أربع مدارس تعَدّ فروعاً لها؛ وجميعها تسعى إلى رفع كفاءة العاملين بأجهزة الدولة والتنظيمات الشعبية؛ وتأهيلهم لتولي وظائف قيادية في الدولة.

(٤) إن الطابع القانوني للبيروقراطية الرومانية قد أثر في عديد من البيروقراطيات الأوربية ومنها ألمانيا وفرنسا.

ب) الطابع المركزي الذي اصطبغت به البيروقراطية الألمانية نتيجة جنوح ألمانيا في نظامها السياسي إلى اتباع أسلوب بوليسي في إدارة شؤونها، وكذلك سيطرة نظامها العسكري على الحياة الألمانية مدة طويلة، ثم تأثر الإدارة العامة بهذا المناخ حيث كانت التنظيمات الإدارية تدار من خلال الأسلوب العسكري. وانبثق عن ذلك عديد من المفاهيم في إطار الإدارة العامة الألمانية بصورة عامة، وفي نطاق ظاهرة البيروقراطية بصورة أخص، منها وحدة التوجيه، وعدم تفويض السلطة، وسيادة السلطة المطلقة، وتحكم عامل السرية في العمليات الإدارية وانعزال الموظف العام عن المجتمع نتيجة لهذه العوامل. وبجانب ماسبق، فإن دخول عدد من العسكريين - من بين المسرحين من الخدمة العسكرية - الوظائف المدنية قد زاد من حدة العوامل والمفاهيم السابقة، فأحدث تعقيدات عديدة جدًا في ظاهرة البيروقراطية نظرًا لما تتسم به العقلية العسكرية لمثل هؤلاء من السير على منوال ثقافتهم العسكرية وحياتهم السابقة، والخبرات التي اكتسبوها في الجيش، وكل ذلك يخالف كلية مناخ الإدارة العامة وظروفها والخدمة المدنية. ومن هنا أيضًا، فإنه يمكن القول أنه عقب الحروب وفي أثنائها كانت توجد الإدارتان العسكرية والعامة، وترتب على ذلك الوجود العسكري في الخدمة المدنية أن تعقدت ظاهرة البيروقراطية، حيث ضعفت الكفاية الإدارية، وفشلت أكثر البرامج الإدارية بسبب النقص في كفاية وخبرة الموظفين، واتسمت كذلك بالجمود لعدم قدرة تكيف العسكريين مع متطلبات الخدمة المدنية والتطورات الاجتماعية والسياسية.

جـ) نمت التنظيمات البيروقراطية في حجمها وفي تعقيداتها وجمودها، وتبدى ذلك في أعقاب الحروب التي خسرتها ألمانيا، وفي حقبة الثلاثينيات حيث سيطرت الدكتاتورية العسكرية النازية.

د) أصيبت البيروقراطية الألمانية - بسبب العوامل السابق ذكرها - بكثير من أوجه الفساد حيث تفشت الرشوة والجاسوسية والروح البوليسية.

وبعد انتهاء الحرب العالمية الثانية وفي أوائل الخمسينيات بدأت حركة إصلاح وظيفي واسعة النطاق من أجل محاولة إصلاح جهاز الخدمة المدنية وعلاج مساوئ البيروقراطية الألمانية فقد أصدرت قوات الاحتلال في ألمانيا الغربية قرارات في هذا الصدد تركزت أساسًا حول تخليص البيروقراطية من الطابع العسكري ومن العسكريين النازيين الذين زحفوا إلى الإدارة العامة، وسيطروا على كثير من تنظيمات الخدمة المدنية. وبعد ذلك، جاءت الحكومات الألمانية المختلفة في ألمانيا الغربية بعديد من الإصلاحات الإدارية في هذا الصدد، منها وضع أسس حركة الإصلاح الوظيفي التي صدرت في عام ١٩٥٠م، والتي اعتنقت أسس ومبادئ الخدمة المدنية الحديثة، سواء فيما يتعلق بتكافؤ الفرص للسعي للوظيفة العامة أو في إعداد برامج التدريب للموظفين في مختلف فروع المعرفة وفق تخصصاتهم، ووفق الهدف من التدريب، وقصر التدريب القانوني على الوظائف التي تتطلب بطبيعتها هذا النوع من الخبرة القانونية.

وفي عام ١٩٥٣م، صدر نظام الخدمة المدنية الاتحادية في ألمانيا الغربية والذي قام على المفاهيم الأساسية الحديثة في مجالات الوظيفة العامة والتي تعتمد على تعميم مبدأ الجدارة في الاختيار والتعيين .

٢- البيروقراطية الفرنسية

هنا أيضًا نجد أن التأثير القانوني الروماني يؤدي دورًا معينًا في ظاهرة البيروقراطية الفرنسية، حيث اصطبغت بدورها بطابع قانوني.

ولكن طبيعة ممارسة السلطة السياسية في فرنسا من قبل سلطة الحكم المطلق هي التي تسببت في تكوين الإطار المركزي الشديد للبيروقراطية الفرنسية بجانب عوامل أخرى أسهمت في المساعدة على التركيز الحاد للبيروقراطية، منها النظام الذي كان مشهورًا في فرنسا طيلة عدة قرون، وهو نظام الرقباء، والذين

كانوا بمثابة أدوات للملوك والحكام يمارسون نيابة عنهم اختصاصات محددة، ولهم سلطات إدارية واسعة فيما يختص بالشئون العسكرية والقانونية والمالية ..، وترجع نشأة هذا النظام إلى العهد الإقطاعي في فرنسا، وقد تطور هذا النظام بعد ذلك حتى بلغت سلطات بعض الرقباء درجة خطيرة كانت تفوق أحياناً سلطة الحكام أنفسهم. على أن البعض يُرجع نظام الرقباء في تطور سلطاته إلى عهد ريشيليو. فقد عمل ريشيليو (Richeliew) الوزير الأول في عهد لويس الثالث عشر (Louis XIII) مابين ١٦٢٤م - ١٦٤٢م على تقوية سلطة الملك وتحقيق المزيد من المركزية. وأدى العاملان السابقان، المركزية ونظام الرقباء، إلى إحداث تعقيدات عديدة في ظاهرة البيروقراطية الفرنسية، حيث اتسمت بالجمود، وبانخفاض مستوى الكفاءة تبعاً لتركيز السلطة وممارستها بصورة تحكمية، ومن جهة أخرى فإن البيروقراطية كتنظيم ضخم بدأت في الظهور قبل الثورة الفرنسية.

وأدت التعقيدات السابقة إلى إحداث مساوئ أخرى في البيروقراطية الفرنسية، ظهرت في عدم وجود نظام للخدمة المدنية، وإغلاق باب التوظيف وقصره على عناصر معينة، دون الاعتماد على مبدأ الكفاءة في الاختيار والتعيين. ونتيجة لذلك أصبحت المحسوبية والرشوة هما الأساس للحصول على الوظائف في الخدمة المدنية. وأصبحت الوظائف العامة تخضع لعوامل العرض والطلب كأية سلعة تجارية، وكانت أسعارها ترتفع أحياناً بشكل ظاهر. ومرجع ذلك أن الأزمات الاقتصادية والمالية التي مرت بالمجتمع الفرنسي أثرت في بعض الحكام والوزراء، ومن ثم لجأوا إلى الاتجار في الوظائف العامة، وعدُّوها كسلع يمتلكونها ويتاجرون فيها، فقد كانت تحقق لهم دخولاً مرتفعة. ونتيجة لكل ماسبق، تضمنت البيروقراطية الفرنسية العديد من المساوئ والسلبيات.

ثم جاءت الثورة الفرنسية متضمنة في أهم مبادئها : مبدأ المساواة، وترجم هذا المبدأ في صياغة محكمة في" إعلان حقوق الإنسان والمواطن"

الذي صدر عام ١٨٧١م حيث نصت المادة الرابعة على قاعدة المساواة في طلب الوظائف العامة، وأكدت على «أن الموظفين متساوون جميعًا في السعي لهذه الوظائف تطبيقًا لمبدأ تكافؤ الفرص، دون أي وجه من أوجه التمييز أو الاستثناء».

لقد أحدثت الثورة الفرنسية منذ عام ١٧٨٩م، ومجيء «نابليون بونابرت» للسلطة عام ١٧٩٥م تغييرات هائلة في طبيعة الدول الأوربية وفي عمل الإدارة، فظهر في أوائل القرن التاسع عشر مفهوم الدولة القومية باعتباره النظام السياسي الرئيس، وظهرت البيروقراطية العامة الحديثة كأداة للقيام بالأعمال الحكومية.

ذلك أن نابليون كان قد ركز منهجه في الإدارة على النظام والتسلسل الرئاسي، والتخصص والمسؤولية، وأدخل بعض الملامح العسكرية التي تؤكد على تحديد المهام والواجبات بشكل واضح .وأنشأ نابليون مجلس الدولة الذي مارس تأثيرًا كبيرًا في عمليات الإصلاح الإداري عن طريق الدراسات التي قام بإعدادها، والتوصيات التي قام بإصدارها. ومن بين إصلاحات نابليون المهمة أيضًا إصراره على تعميم مبدأ الجدارة كأساس للتعيين في الوظائف الإدارية العليا، والتركيز على الموهبة والكفاءة وعلى ضرورة التدريب في مجالات العلوم والرياضيات والهندسة .. كما أنشأ المدرسة التقنية (Polytechnique) لتكون مصدرًا مستمرًا من الموظفين المثقفين والمؤهلين.

وتوالت حركات الإصلاح الإداري في أشكال عديدة، وكانت كلها تركز على إصلاح ظاهرة البيروقراطية. ونظام الخدمة المدنية؛ ولم يكن من السهل تحقيق أوجه إصلاح سريعة والقضاء على مساوئ البيروقراطية؛ فقد أصبحت البيروقراطية مشكلة اجتماعية واقتصادية وسياسية معقدة؛ لذلك فقد أخذت محاولات الإصلاح العديدة منذ نهاية القرن السابع عشر وحتى نهاية الخمسينيات من القرن العشرين؛ في السعي للقضاء على المظاهر السلبية للبيروقراطية الفرنسية.

وقد لعب مجلس الدولة الفرنسي دوراً عظيماً ؛ ومشرّفا في تحقيق الإصلاح الوظيفي أكثر من أية حركة إصلاح إدارية أخرى في تاريخ فرنسا على الإطلاق؛ وذلك من خلال ممارسته للرقابة القضائية على أعمال الإدارة.

وكان إنشاء المدرسة الوطنية للإدارة في عام ١٩٤٥م، من العوامل المؤثرة للغاية في الإصلاح الإداري بصورة عامة؛ وفي علاج مساوئ ظاهرة البيروقراطية بصورة خاصة.وتوالى من بعدها إنشاء جمعيات ومراكز إدارية لتدريب وإعداد الموظفين والقيادات الإدارية.

كما أن صدور نظام الخدمة المدنية بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية عام١٩٤٦م، كان له أثره في تغيير الهدف من الجهاز الإداري الذي أنشئ أساساً لخدمة النظام القديم بعد الثورة الفرنسية- ليصبح في خدمة الأمة. وفي عام١٩٤٨م حدث تطور آخر في نظام الخدمة المدنية، حيث صدر تنظيم جديد لترتيب الوظائف وتوصيفها .

وفي عام ١٩٥٦م؛ صدر نظام مُوحد للخدمة المدنية يعالج حقوق ومستويات الموظفين المدنيين، وقد جمع هذا التنظيم مختلف التنظيمات التي صدرت منذ عام١٩٤٥م؛ كما استحدثت بعض المفاهيم في عملية ترتيب الوظائف وتوصيفها، وإعادة النظر في الأسس التي تقام عليها جداول المرتبات؛ وذلك من أجل إصلاح جهاز الخدمة المدنية والقضاء على مساوئ البيروقراطية الفرنسية وسلبياتها.

«وفي عام ١٩٥٨م، طورت فرنسا في عهد الجمهورية الخامسة نظاماً إداريًا يتميز بالمرونة، فبقيت الدولة موحدة مركزيًا بشكل كبير، وبقي «المحافظ» هو الممثل الرئيس للسلطة المركزية في محافظات فرنسا كافة، وعددها ٩٦ محافظة تمثل وحدات الحكم المحلي الرئيسة منذ عهد نابليون، وحل النظام البرلماني الرئاسي الذي سيطرت عليه الأحزاب الديجولية منذ ذلك العام محل النظام البرلماني الذي كان يعتمد على الأحزاب المتعددة والذي تميز بالتغيرات الوزارية الائتلافية في فترات الجمهورية الثالثة والرابعة».

«وفي عام ١٩٦٢م، استطاع رئيس الجمهورية بعد التعديل الدستوري الذي أصبح الرئيس بموجبه ينتخب من الشعب مباشرة أن تكون له السيطرة على مجلس الوزراء، وتقلصت سلطات الجمعية الوطنية -البرلمان- بشكل جعل ميزان

السلطة ينتقل من كفة السلطة التشريعية إلى كفة السلطة التنفيذية، وتم الفصل بين السلطتين، إذ لم يعد ممكناً للوزير الجمع بين منصبه الوزاري وعضوية المجلس النيابي».

ومن ناحية تنظيمية قُسمت الحكومة المركزية إلى خمس عشرة وزارة تنقسم كل منها بدورها إلى عدة دوائر مركزية، ويعد البيروقراطيون الفرنسيون في المستويات العليا، والموجهين لسياسات الإدارة المركزية -بصفتهم مسؤولين جزئيًا أو كليًا عن أداء مختلف النشاطات والمهام في الدولة - الورثة المباشرين للجهاز الإداري السلطوي الذي أراد نابليون بونابرت إنشاءه على قدر عالٍ من الكفاءة. وهؤلاء البيروقراطيون يعدون أنفسهم ممثلين للدولة ومسؤولين رسميين أكثر من كونهم خدمًا للشعب، فلكونهم يتكلمون باسم الدولة ويتصرفون باسمها فهم يعدون أنفسهم مالكين لجزء من السيادة التي توجب احترامهم وتقديرهم من قبل الشعب. وتعد الخدمة المدنية في فرنسا سلك مهنة دائمة يختارها الفرد في فترة مبكرة ويستمر فيها حتى سن التقاعد، ولايخرج الفرد من المهنة إلا بشكل استثنائي. وكذلك فإن الانضمام للبيروقراطية وخاصة في المستويات العليا يعد عملية صعبة ويمر باجراءات وقنوات محددة، إذ أن الدخول في الوظائف العليا محصور بمن أتيحت لهم فرص التعليم العالي. ومن ثم فإن نظام التعيين والاختيار يرتبط بالنظام التعليمي، كما يقوم على مبدأ الجدارة.

وإذا كان البيروقراطيون الفرنسيون هم الورثة المباشرين للجهاز الإداري المنظم الذي أراد نابليون بونابرت إنشاءه على قدر عالٍ من الكفاءة، فإن البيروقراطيين في ألمانيا هم ورثة الموظفين البروسيين من النخبة المختارة الذين خضعوا لامتحانات التنافسية ولمبادئ الكفاية .

ولقد عرف عن النظام البيروقراطي في كلا البلدين خاصة في مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية الكفاءة والنزاهة، والقدرة على العمل والإنجاز، كما عرف عنهما المبادرة والمبادأة وما يعززهما من الاتجاهات الحالية كالرغبة في التعاون مع القيادة السياسية والاستجابة للديمقراطية.

مما سبق يتضح أن النظم الإدارية البيروقراطية في فرنسا وألمانيا قد أدت -ومنذ الحرب العالمية الثانية- دورًا أكثر أهمية في وضع السياسات العامة للدولة وتخطيط برامجها؛ وقد كان هذا الدور المهم نتيجة طبيعية لتوحيد البيروقراطية وحاجة الأنظمة السياسية إلى الاعتماد على البيروقراطية القائمة ذات الرسوخ والسيطرة والقدرة على تسيير الشؤون العامة؛ ومن ثم أصبحت البيروقراطية الحكومية في موقف يمكنها من التأثير على الأجهزة السياسية حيث استطاعت بصلاحيتها واستقرار هياكلها، واستمراريتها الإدارية، وكثرة الموظفين المهنيين في أعلى المستويات في السلطة - في المراكز المهمة في الدوائر الوزارية - وفي المناصب القيادية في معظم الصناعات التابعة للدولة أن تعوض القيادة السياسية المتغيرة بتغير السلطة.

وخلاصة القول؛ إن البيروقراطيات الكلاسيكية في فرنسا وألمانيا قد استطاعت الحفاظ على الاستمرار في إدارة الشؤون الحكومية وخدمة الدولة، أيا كان القائمون عليها، وعلى الرغم من مهارات وقدرات وكفاءة النخبة البيروقراطية إلا أن أعضاءها لم يسعوا إلى المناصب السياسية.

وقد اتسمت البيروقراطية في كلا البلدين بالسمات العامة المميزة للنموذج البيروقراطي التقليدي ومن أهمها : اعتبار الموظف العام عضواً في هيئة تمثل الدولة وتتوحد معها؛ ومن ثم فهو يتحدث باسم الدولة؛ ويعمل لصالحها؛ الأمر الذي يجعله يميل إلى اعتبار نفسه مالكاً لقدر من السيادة على الآخرين.

إن الخدمة العامة تمثل خطاً وظيفياً مستمراً للموظف؛ ويرتبط الدخول في سلك الخدمة المدنية بالنظام التعليمي؛ ويتناسب المستوى الوظيفي مع درجة التأهيل العلمي للموظف؛ مما يؤكد على أن إعداد الفرد للخدمة المدنية في هاتين الدولتين أصبح يمثل جزءًا مهماً من النظام الإداري.

ثانياً: بريطانيا والولايات المتحدة

بالرغم من الاختلافات الموجودة بين البيروقراطية في بريطانيا؛ والبيروقراطية في الولايات المتحدة؛ وبالرغم من العلاقات الوثيقة بينهما وخاصة(البيروقراطية البريطانية) وبين بيروقراطيات قارة أوربا؛ إلا أنهما على العكس من ألمانيا وفرنسا يملكان تاريخاً سياسياً يتسم بلون من الاستقرار النسبي. لقد ساعدتهما الظروف على إجراء التغيرات السياسية بأسلوب تدريجي؛ وتكوين مؤسساتهما السياسية دون عنف أو تغيرات فجائية. فقد حققت المملكة المتحدة تكاملها السياسي في بداية القرن السابع عشر؛ وكذلك الأمر بالنسبة للولايات المتحدة منذ قيامها، والتراث السياسي الأمريكي إن هو إلا التركة البريطانية.

ولقد أطلق اسم الثقافة المدنية (Civic culture) على السمات السياسية التي يشتركان فيها؛وتوصف بأنها ثقافة إسهامية وجماعية ترتكز على الاتصال والإقناع؛ ثقافة تسمح بالتغير دون عنف . وما دامت الثقافة السياسية والهيكل السياسي على توافق فإن النظام السياسي يتسم بالاستقرار والشرعية(٥).

إن الدولتين تتمتعان بثقافة مدنية إلى حد كبير؛ كما أن مناهجهما متشابهة بشكل أساسي؛ ولكن بأبعاد مختلفة؛ مما يعكس الاختلافات في التاريخ القومي وفي التركيب الاجتماعي؛ وهذه الاختلافات في التاريخ القومي وفي التركيب الاجتماعي؛ يعطي لبريطانيا صفة الثقافة المدنية المتخصصة والمميزة (Differential)، ويعطي للولايات المتحدة صفة الثقافة المدنية التي تعتمد على المشاركة (Participant).

ولقد أدى النمط المتدرج من التطور السياسي إلى وجود خصائص متغايرة بين البلدين؛ إذ بقيت بريطانيا نظاماً ملكياً برلمانياً وموحداً، بينما اختارت الولايات المتحدة الأمريكية نظاماً فيدرالياً ورئاسيًا تنفيذيًا منتخباً . ونتيجة لهذا

(٥) Gabriel A. Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture*, (New Jersey: Princeton University Press, 1963), p.8.

النمط المتدرج من التطور السياسي فقد كان على الإدارة العامة أن تمكن النظام الإداري من أن يتشكل تدريجيًا بطريقة تعكس التغييرات السياسية وتتلازم معها، وكان للنظام السياسي في كل ذلك كامل التحكم، ولم يحدث مرة أن دعي الجهاز الإداري ليضطلع بالأعباء الكاملة للحكم بسبب انهيار في الجهاز السياسي. وكان لهذه الخلفية آثار عميقة على تكوين البيروقراطيات البريطانية والأمريكية وصفاتها السلوكية ودورها السياسي . وبالمقارنة بفرنسا وألمانيا نجد أن الخدمة المدنية في بريطانيا وأمريكا قد تأخرتا طويلاً في أن تتسم بالمهنية وبالصفات المهمة الأخرى للنمط التقليدي للبيروقراطية، فلم يصبح الاختيار لها على أساس الجدارة في بريطانيا إلا في أواسط القرن التاسع عشر، أما في الولايات المتحدة فلم يحدث إلا إصلاح جزئي في عام ١٨٨٣م لتصبح على أساس تنافسي. ولم تصبح البيروقراطية ذات صلاحية في الدولتين إلا بعد أن قررت الأجهزة السياسية فيهما ضرورة ذلك(٦).

وفي مثل هذه الثقافات السياسية ينظر المواطنون إلى البيروقراطية على اعتبار أنها تقوم بدور الخدمة وتخضع لرقابة سياسية حازمة مهما كانت خبرة البيروقراطي، ومهما كان تدخله في دراسة البدائل السياسية. غير أنه داخل هذا الإطار يبدو أن للخدمة البريطانية ميزة في المكانة عن الأمريكية، وإن كانت توجد شواهد على أن الثغرة بينهما تضيق بفقد الخدمة البريطانية لبعض مكانتها وكسب الأمريكية لمزيد منها.

وتوجد كذلك فروق في التكوين وفي العمل، فالخدمة المدنية البريطانية تفضل في الاختيار للوظائف العليا أن يكون على أساس اختبارات تنافسية في عديد من الموضوعات تتوازى مع مايدرس في الجامعات لخريجيها. بينما التقليد الأمريكي يضع اختبارات متخصصة وعملية تتطلبها مواصفات الوظائف. والسلك الوظيفي في بريطانيا يقيد إلى أكبر حد تنقلات الأفراد من وإلى الأجهزة الحكومية وغير الحكومية، بينما مثل هذا التحرك في الولايات المتحدة ميسر بل

---

(٦) Reports of the Second Hoover Commission of 1955 in the United States, and the Fulton Committee of 1968 in Great Britain.

يقابل بالتشجيع. وهذه المرونة مع طبيعة المجتمع الأمريكي - الأكثر انفتاحاً والأكبر توسعاً في مجال الدراسات العليا - قد جعلت البيروقراطية في الولايات المتحدة أكثر تمثيلاً للمجتمع(٧).

وفي إطار البيروقراطية نجد أن البريطانيين قد حددوا معالم أولئك الذين يشغلون وظائف المسؤولية الإدارية العليا، وهم الذين يعملون في وضع السياسة والتوجيه والرقابات الإدارية الخاضعة للإشراف الوزاري ويختارون ويدربون منذ حداثتهم لمثل هذه المسؤوليات، أما في أمريكا فإن وجود طبقة من كبار الإداريين لهم بعض سمات الطبقة الإدارية البريطانية وليس كلها قوبلت بمقاومة شديدة لتعارض ذلك مع روح واحتياجات الخدمة المدنية الأمريكية.

ويؤدي كبار البيروقراطيين في كل من بريطانيا وأمريكا دوراً أساسياً في صنع القرارات الحكومية وإن اختلفت الوسائل والطرق التي تؤدي به كل منهما هذا الدور. فثمة اتفاق ضمني في بريطانيا على وجود التزام يقيد كلامن الوزير والموظف مبني على أساس العمل دون تحيز من التجرد من الرغبات الشخصية ووفق مبادئ الحياد والسرية، فعلى موظف الخدمة المدنية أن يقدم نصيحته للوزير، وهو صاحب المسؤولية السياسية، وهو في الوقت نفسه ملزم بتنفيذ القرارات التي يُصدرها الوزير بتجرد وإخلاص.

أما مبدأ السرية فيتلخص في توفير الحماية للموظف من قبل القادة السياسيين خوفاً من أن يكشف عن ماهية الاقتراحات التي قدمها، وأن لايكون محل الأضواء على المسرح السياسي.

إن النظام البريطاني يهدف إلى إبعاد طبيعة الدور الذي يقوم به الموظف في صنع السياسة العامة عن الأضواء، ولكنه يسمح في الوقت نفسه لكبار الموظفين باتخاذ المبادرات، والقيام بالاختيار من بين البدائل السياسية بعد موافقة الوزير.

---

(٧) Ferrel Heady, *Public Administration : A Comparative Perspective*, pp. 202-203.
وانظر أيضاً الترجمة العربية للطبعة الثالثة لكتاب فيريل هيدي؛ *الإدارة المقارنة الحديثة*، ترجمة وإعداد محمد قاسم القريوتي، مرجع سابق، ص ص٢٢٥-٢٤٣.

ومن الواضح أن هناك اختلافات كبيرة في السلطات الحقيقية للموظفين بحسب المميزات الشخصية للوزير. ذلك أن انتباه الموظفين البريطانيين يتركز على شخص الوزير بصفته الشخصية الرئيسة في حياتهم كموظفين، ويتشابه الوزراء في ذلك الشأن في بعض المجالات، فعلى سبيل المثال، فإن معظم الوزراء أعضاء متمرسين في البرلمان لمدد خدمة قد تصل إلى ١٥ عاماً، الأمر الذي يعني أن خبراتهم قد ترتبط بشكل رئيس بنجاحهم البرلماني. وكذلك فليس من المألوف أن تتوافق خبرات الوزراء مع طبيعة عمل وزاراتهم، وعادة ماتكون مدة خدمتهم وجيزة وبمعدل ٢٦ شهراً. إن انتقال الوزراء من وزارة لأخرى تختلف في مهامها هي عادة مألوفة، وكذلك فهم من المشغولين جداً، حيث يعملون ما معدله أكثر من ستين ساعة أسبوعياً مما يجعلهم غير قادرين على تكريس الوقت اللازم لوضع السياسات الوزارية.

وضمن هذا الإطار تختلف الطرق التي يمارس فيها الوزراء مهامهم بما في ذلك علاقاتهم مع الموظفين المدنيين في المستويات العليا. فالوزير القوي هو الذي يرى أن دور الموظفين المدنيين هو تزويد الوزير بالمعلومات الكافية، والقيام بتحليل البدائل الممكنة عن طريق تبيان إمكان تنفيذها، ويحرر الوزير من الأعمال الكتابية الروتينية، ويضمن أن تنفذ السياسات بسهولة وإيجابية. ولأن الموظفين يتصرفون بالأمور التي يريدها لهم وزراؤهم، فهم يتصرفون كخدم أكثر من كونهم ضوابط للتحكم في القرارات Civil servants act as hand maidens rather than brakes... أما الوزراء الضعفاء فهم أولئك الذين ينقصهم وضوح الهدف، والذين لايظهرون قوة في التعامل مع زملائهم في مجلس الوزراء، أو مع الموظفين الدائمين الذين يتصفون بسلبية مواقفهم من المسائل السياسية العامة، والذين ينشغلون في المسائل الروتينية، مما يقوي فرص الاستقلال أمام الموظفين المدنيين للانفراد باتخاذ القرارات السياسية.

وفي هذا الصدد يعدد بروس هيدي (Bruce W. Headey) خمس فئات من الوزراء في بريطانيا، وهذه الفئات الخمس تشمل : مبتكري السياسات

(Policy initiators) والذين يختارون بـين السياسات Policy selectors والوزراء التنفيذيين (Executive ministers) والوزراء السـفراء (Ambassador ministers)، والوزراء المعتدلين (Minimalists) وهذه النوعية من الوزراء استقاها بروس هيدي (Bruce W. Headey) عن طريق مقابلة أجراهـا مع عدد من الوزراء ومن الموظفين المدنيين في بريطانيا(٨).

والوزراء المبتكرون (The initiators) هم الذيـن يرون أن دورهم هو تحـديد الأهداف والأولـويات؛ واختـيـار البـرامج والسـياسـات المنـاسبـة؛ ويرون أن دور الموظـفين ينحـصر في الاسـتجابة لـرغباتـهم. ويرى هـؤلاء الوزراء أنهم وحـدهم القـادرون علـى إحداث الـتغـيـيـرات الرئـيسـة (Magor changes) فاقتراحات الموظفين-في نظرهـم-غير بارعة؛ وتميل إلى تجنب المخاطرة . وعلـى أية حال فهذا النوع من الممارسات الوزارية لا يحدث إلا نادرًا ويصعب تنفيذه بفاعلية لأسباب عدة منهـا الكفاءة في الوزارات؛ ومـقاومة الموظفين المدنـيين والموانع الموقفـية التي تعيق تنفيذ القرارات السياسية التي يراها الوزير.

أما الفئة الثانيـة Policy selectors فلهـا تصـور آخر للعـلاقـة بين الـوزير والموظـف المدني؛ وهم يـقبـلـون الأهـداف كمـا هـي؛ ويـركـزون بشـكل رئيـسٍ على ضـرورة الاختـيار؛ إذ يتـحتم عـلى الـوزير اتخـاذ القـرارات وإنجاز الأعمـالِ دون التردد فيـما يجـب عمله؛ ويـفضل المـوظفون المـدنيين عمـومًا هذا الدور؛ ولكن يـكمن الخطر حين يـجابه الوزير بوجهـة نظر موحدة مما يـحرمه من فرصـة الاختيار والمـقارنة بـين كل البدائـل الممكـنة. ويرى بروس هـيدي (Bruce W.Headey) أن انعدام فرصـة الاختيار هو احتـمال قائم لأنه لا يوجـد في أي بلد غربي آخـر موظف في القـمة يتمـتع بالنفـوذ الذي يتمتـع به السكـرتير البريـطاني

---

(٨) As cited in Ferrel Heady, op.cit., pp. 206-207.
"A Typology of Ministers: Implications for Minister - Civil Servants Relationship in Britain", by Bruce W. Headey in *The Mandarine of Western Europe, The Political Role of Top Civil Servants*, Mattei Dogan, (Ed.), (London: Beverly Hills, Sage Publications Inc. 1975), pp. 74-82.

الدائم (British permanent secretary)، والوزراء من هذا النوع يميلون إلى الحد الأدنى أو المعدل المقبول من المخاطرة.

أما الوزراء التنفيذيون (Executive ministers) فيتفق تصورهم لدورهم مع تصور الكتب الإدارية لوظائف المدير. فهم يعتقدون أنه من الخطأ الفصل بين المسائل السياسية ومسائل الكفاية والرقابة على الموارد والهياكل التنظيمية وإدارة شؤون الموظفين. وعلى أية حال فعددهم قليل، وهم من ذوي الخبرة في مجال إدارة الشركات، ويرون أن دورهم كبير مما يعني التزامهم بوقت أكبر للعمل، والتدخل بأعمال كانت تعدّ من جملة الوظائف الإدارية للسكرتير الدائم.

أما الوزراء السفراء (Ambassador Ministers) فهم الذين يعطون الأولوية لدورهم كممثلين أو سفراء لدوائرهم في التعامل مع جماعات المصالح والحكومات المحلية والجمعيات المهنية ومع التنظيمات الأخرى التي تشكل جمهور المتعاملين مع الدائرة التي يعملون بها. ورغم أن هذا التصور يعطي صلاحيات سياسية للموظفين المدنيين، إلا أنهم يفضلون هذا الدور الوزاري لأنه يحول دون تنفيذ القرارات التي تحتاج إلى دراسة الوزير.

أما الوزراء المعتدلون (Ministers who are minimalists) فواضح من تسميتهم أنهم لايعملون إلا ماهو ضروري، حيث يتقبلون المسؤولية الرسمية، وذلك عن القرارات التي تصدرها الوزارة، وهم يبذلون كل جهدهم لكسب الدعم للإجراءات الوزارية، ويحاولون دائمًا تجنب إثارة المشكلات مع البرلمان . ولما كان موقف الوزير ينعكس بصورة سلبية على الوزارة بكاملها فإن الموظفين المدنيين لايفضلون هذه الفئة من الوزراء ويفضلون الوزراء الذين يحدثون تغييرًا سياسيًا، إذ يتوجب على هؤلاء الموظفين وضع السياسات وتقديم الاقتراحات حول البدائل المختلفة في آن واحد.

ومما سبق يخلص بروس هيدي (Bruce W.Headey) إلى القول «إن النظرية الدستورية التي تحدد علاقة الوزير مع الموظف هي نظرية مضللة إلى حد بعيد؛ إذ لا يقتصر دور الموظفين على الأدوار الإدارية والاستشارية؛ وعلى تنفيذ قرارات

الوزراء».إن الصورة الواقعية لهذه العلاقة هي تلك التي ترى أن للوزراء تصورات مختلفة لأدوارهم؛ وأن عامل الوقت يؤدي بهم إلى إعطاء بعض الأدوار أهمية على حساب أدوار أخرى؛ وهذا بدوره يعني تفويض الأخيرة للموظفين المدنيين. ورغم اعتراف «بروس هيدي» بالحاجة لمختلف الأنواع من الوزراء حسب الوقت والظروف؛ إلا أنه يرى أن الوزراء من الفئتين الأولى والثانية Policy initiators and policy selectors يمارسون تأثيرًا كبيرًا على السياسات؛ ويبدي«بروس هيدي» قلقًا على النتائج السلبية التي تترتب على إحجام الوزراء أو فشلهم في تحمل مسؤولية تحديد الأهداف والأولويات السياسية؛ وذلك لأن اقتراحات الموظفين المدنيين تهدف في معظمها إلى الحفاظ على الوضع الراهن بدلاً من المبادأة والابتكار والإبداع.

ومع هذا؛ فيمكن القول إن البيروقراطية في بريطانيا ماتزال تتحمل قسطًا كبيرًا من اتخاذ القرارات السياسية؛ رغم أنها لاتحتكر هذه السلطة؛ ورغم الأخذ في الحسبان العوامل المختلفة التي تؤثر على الموظفين المدنيين مثل الحالة المزاجية والتنشئة والموقف وتوافر الموارد؛ فإن الموظفين المدنيين في وضع يمكنهم من ممارسة تأثير على نتائج السياسة العامة في بريطانيا؛ وإن كان ذلك لا يعني احتكار هذا التأثير وكأنه مِلْكٌ خاص.

هذا عن الوضع في بريطانيا؛ أما عن الوضع في الولايات المتحدة الأمريكية: فليس ثمة تناقض صارخ بين النظامين؛ من حيث الأثر العام الذي يمارسه الموظفون العموميون على عملية رسم السياسات رغم اختلاف القواعد في هذا الصدد. إذ إن رسم السياسات في النظام الأمريكي يتم تحت الأضواء مما يعطي الموظفين صلاحية أكبر؛ وإن كان فيه مخاطرة كبيرة؛ فالعلاقة بين الموظف الإداري ورئيسه السياسي تتميز بكثير من الغموض؛ إذ يتحتم على الموظف إما أن يخدم بإخلاص وإما أن يقدم استقالته أو ينتقل إلى جهاز آخر؛ لكنه مع ذلك يستطيع الاحتفاظ برأيه الخاص؛ فهو يقدم«خدمة متخصصة»؛ ولكنه مرتبط بالقرار السياسي الذي يفضله. وقد يستدعي أمام الكونجرس ليدافع عنه؛ فالخط بين البيروقراطية والسياسة غير واضح تمامًا. ولكن هذا النظام يعد أقل انغلاقًا من

النظام البريطاني؛ وأكثر انفتاحًا وأكثر تنافسية؛ ويتحتم على العناصر المتنافسة البحث عن الحلفاء Allies في داخل الجهاز الحكومي وخارجه. ولعل السبب في ظهور هذه المزايا يكمن في أنه ليس هناك خط فاصل بين الوظائف السياسية والإدارية لا في القانون ولا في الأنظمة ولا حتى في العرف ...إن الجمع بين الموظفين الدائمين وبين أعضاء من الخارج في الوظائف التنفيذية المهمة - سياسية كانت أم إدارية- كان الحل العملي لإدارة البيروقراطية السياسية

Pragmatic solution to the management of political bureaucracy

وبدلاً من النشاط الخفي للبيروقراطية؛ الذي يحاط بالسرية كما هو الحال في الممارسات البريطانية؛ فإن التوقع الأمريكي هو أن المشاركة البيروقراطية في رسم السياسات تكون أمام الجمهور بردود أفعالها الحتمية على الفرد المعني إيجابية كانت أم سلبية. إن تجاوز هذا الحد الغامض بين الوظائف الإدارية والسياسية عملية سهلة متكررة؛ ذلك أن رجل الإدارة الأمريكي الذي يكسب الشهرة والنفوذ والمكانة العالية في المجتمع هو الذي يكسر قناع السرية ويصبح شخصية-جماهيرية-عامة.

أما الرقابة الخارجية على البيروقراطية فهي شاملة وكافية في كلا الدولتين، بريطانيا، والولايات المتحدة الأمريكية، رغم القلق في السنوات الأخيرة حول التعقيدات المتزايدة في درجة قيام الرقابة الفعالة على ضوء تزايد السلطة التقديرية الممنوحة للموظفين، وتزايد أعباء السلطة التشريعية في الإشراف على برامج حكومية تتسع وتتزايد باستمرار.

أما مسألة الاستجابة والطاعة للسلطة السياسية، فهي مسألة تلقى قبولاً حقيقيًا من قبل الموظفين المدنيين بصفتها واجبًا عليهم، الأمر الذي يعكس الحقيقة التاريخية، وهي كون المؤسسات السياسية سابقة لأجهزة الخدمة المدنية في كلا الدولتين، وعملت على إكساب الشرعية لسلطاتهما. وتؤكد إحدى الدراسات المتخصصة حول الاتجاهات السياسية لكبار الموظفين المدنيين في بريطانيا أنهم يميلون نحو النهج السياسي أكثر من ميلهم نحو النهج البيروقراطي - للموظف -

من حيث قبولهم بمبدأ الطاعة والاستجابة للمؤسسات السياسية(٩). وقد أوضحت المعلومات أن ذلك ينطبق على الموظفين في فئة الوظائف العامة أكثر منه على المتخصصين والفنيين Specialists and technical officials، الأمر الذي يوضح أن البيروقراطية التي يرأسها أمثال هؤلاء سوف تكون أقل استجابة عما كان عليه الحال حتى الآن. ومن جهة أخرى فإن صغار الموظفين البريطانيين الذين يُعدّون لتحمل مسؤوليات جسام في المستقبل كانوا من أكثر الفئات - الذين شملتهم الدراسة - تمتعًا بالوعي السياسي. وأكثرها التزامًا بالبرامج السياسية وإيمانًا بالمساواة، والأكثر تسامحًا مع السياسيين، والأكثر إيمانًا بالديمقراطية - من غيرهم من الفئات التي أجريت معها المقابلات(١٠). ورغم أن هذه الدراسة المقارنة لم تشمل معلومات عن الموظفين الأمريكين(١١) إلا أن الدلائل الأخرى كتلك التي تدل عليها مرتكزات أو أهداف حركة الإدارة العامة الجديدة في الولايات المتحدة الأمريكية توضح أن البيروقراطيين الصغار أقرب من المسنين إلى النموذج البيروقراطي السياسي.

وتتمثل الرقابة التشريعية على الإدارة في بريطانيا بمبدأ المسؤولية الوزارية، ولا تستغل اللجان البرلمانية المتخصصة بشكل كبير في هذا الشأن. أما في الولايات المتحدة الأمريكية فتتم الرقابة البرلمانية من خلال اللجان البرلمانية المتخصصة التي تمارس عملها بشكل منتظم. ولكل من هذين النظامين نقاط ضعف كانت هدفًا لاقتراحات إصلاح بالرغم من أنها لم تعنِ أنهما نظامان فاشلان.

لقد كان هدف المسؤولية الوزارية في بريطانيا -كما تبلورت في القرن السادس عشر - أن تُوفِّر رقابة برلمانية على سلطات الوزير والموظفين المدنيين،

---

(٩) Robert D. Putnam, "The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Britain, Germany and Italy", in Mattei Dogan, ed., op. cit., pp. 87-126.

(١٠) Robert D. Putnam, Ibid., p. 117.

(١١) ركزت دراسة روبرت بتنام على فئات المدنيين في كل من بريطانيا وإيطاليا وألمانيا .

وكان هذا المبدأ يتطلب أن يمارس الموظفون كل الأعمال باسم الوزير الذي يتحمل المسؤولية أمام البرلمان عن هذه الأعمال، وإذا ثبت تجاوزهم للحدود ومخالفتهم للقوانين في تأديتهم لوظائفهم يتوجب عليهم الاستقالة أو يتعرضون للنقد، ويرى البعض أن مبدأ المسؤولية قد تشوه، وتغير مع تطور الحكومة البريطانية لدرجة أنه لم يعد يخدم الغرض الذي شرع من أجله بحيث أصبح من الصعب على البرلمان ممارسة أو معالجة العمليات البيروقراطية. ويجادل البعض بأن الوضع نتج بسبب عاملين أساسيين حدثا في السياسة البريطانية في هذا القرن. لقد تطورت النشاطات الحكومية إلى درجة لم يعد معها بمقدور الوزير أن يمارس أو يلم تمامًا بكل عمل يقوم به الموظفون في وزارته، مما أضعف التطبيق لهذا المبدأ في حالة إساءة استعمال الموظفين للسلطة، وفي حال اكتشاف أخطاء أو فضائح. أما التغيير الثاني فهو تزايد سلطة الحزب، أو مجلس الوزراء عن سلطة البرلمان، الأمر الذي أخفى مبدأ المسؤولية الوزارية بإحلال مبدأ المسؤولية الجماعية محله، مما جعل مهمة أعضاء أحزاب المعارضة، ومهمة أعضاء الحزب الحاكم في توقيع عقوبة ضد وزير معين مهمة صعبة، إذا ما أيده رئيس الوزراء وزملاؤه الوزراء في مجلس الوزراء. ونتيجة لذلك فإن هذا المبدأ قد ساعد على تقوية السلطة التنفيذية بدلاً من السلطة التشريعية، وجعل من المستحيل على البرلمان استدعاء الموظفين للمثول أمامه، لأن الوزير وحده هو المسؤول، ولأن علاقة الوزير والموظفين والمفاوضات مع الجماعات الخارجية تحاط بالسرية، وبسبب تعزيز الطبيعة المركزية والهرمية للإدارة البريطانية عن طريق الرقابة من أعلى. ولم تحظ المحاولات التي جرت للتخلي عن مبدأ المسؤولية الوزارية، والمحاولات الأخرى التي استهدفت زيادة عدد اللجان البرلمانية المختصة وزيادة خبراتها، إلا بقليل من النجاح حتى الآن. ويمثل جهاز المفوض البريطاني الذي أنشئ في عام ١٩٦٧م - كعلاج جزئي - صورة معدلة لنظام (الأمبودسمان الإسكندنافي Scandinavian Ombudsman) حيث ينظر في شكاوى المواطنين ضد الموظفين. ويتم تدخل هذا الجهاز إذا وصلت الشكوى من خلال عضو البرلمان الذي باستطاعته التحقيق في الموضوع، ورفع تقرير بذلك للبرلمان حول العيوب

الموجودة فـي الإدارة. ويلاحظ البـعض أن هذا الإصلاح البـسيط «لايمثـل تدخلاً كبيرًا في سلوك الموظفين الإداريين في المستويات العليا؛ بل يمثل في أحسن صوره تأثيرًا بسيطًا على دورهم السياسي الإجمالي».

أما في الولايات المتحدة الأمريكية فإن اللجان التشريعية تمارس رقابة فعالة على جـوانب عدة من عـمليات الأجهـزة التي تقع تحـت إشراف كل منـها، وقد تمثلـت المقترحات الإصلاحـية بتوصيـات لإضعاف الدور الرقـابي للجان المختـلفة وسلـطاتها عـلى الأجهـزة الإدارية، واستبـدالها بـبرامج أكثـر مركزيـة، وتنسيـقًا تضـمن الإشراف البـرلماني علـى المسائل المـهمة بـدل المسائل الـصغرى. وتتـركز الإصلاحـات حول الإجـراءات الرقـابيـة للـبرلمان خـوفًا مـن تجزئـة السـلطـة في الكونجرس الأمـريكي، واحتمال استـعمالها لمقاصد شـخصية وانتخابـية، ولخدمة أهداف جـماعات المـصالح، ولـقد أبدى الـكونجرس ميـلاً قليـلاً نحو تـغيير هذا النهج. ورغـم أن الاقتراحات بشأن إيجاد مـكاتب «أومبودسمان» طرحـت كثيرًا للـمنـاقشة إلا أنـها لـم تُقرّ وذلك بـسبـب التخـوف من تـدخل مثـل هذا الجـهاز بالتفاهم والصداقة الموجودة بين المشرّعين والناخبين.

أما مـسألة إيجـاد محاكـم إدارية للنـظر في دعـاوى المواطنين عـلى الإدارة وتعسفها وفقـًا للنهج الموجود في أوروبـا فلم تُلاق القبول سواء في بريطانيا أو في الولايات المتحدة. ولقد اعتبرت محاكم القانون العام، والرقابة السياسية الخارجية الفعـالة، ضمانـات كافية ضد احـتمال إساءة اسـتعمال الـسلطة العـامة، باستـثناء بعـض التجـاوزات والاستثنـاءات على هـذه القـاعدة – التي تـرى عدم إمكـان مقاضاة الدولة ومسئوليتها عن أعمال موظفـيها، وإنشـاء بـعض المحـاكم الخاصة في مجالات مثل الـنظر في قضايا تعويض الـعمال. فلم يحـدث هذا النـهج تغييرًا أو تبديـلاً على نهج الـقانـون الـعام الذي تنـظر بمـوجبه المحـاكـم العـاديـة فـي القضايـا الإداريـة.

ويظهر أن البيروقراطية في الثقافة المدنية (Civic culture)– ممثلة بالوضع في الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا – تعكس آثار القوى الاجتماعية، حيث تصل مشاركة المواطنين في الشئون العامة إلى أعلى مراحل تطورها. فلقد تطورت الخدمة المدنية واكتسبت كفاءة أكبر في تكوينها وفي نظرتها تمثلت في محاولتها تلبية المطالب المفروضة عليها، ويبقى هدف تقديم الخدمة والاستجابة للقيادة السياسية شيئًا مقبولاً من ناحية نظرية بشكل عام، في مجال التطبيق. وتتمتع البيروقراطية بالقبول العام، وإن كان قبولاً مشكوكًا فيه للعمل الذي تقوم به، رغم أنها يجب أن تكون جاهزة لتتلاءم وتتكيف لتضع نفسها في الوضع اللائق في الجهاز السياسي. أما التغيرات السياسية الرئيسة فلا يحتمل أن تنبثق من البيروقراطية.

إن أوجه الشبه المذكورة بين هاتين البيروقراطيتين في الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا لايجب بأي حال أن تحجب عن الأنظار أوجه الاختلاف بينهما. ولعل أهم أوجه الاختلاف تتمثل في أن التنظيم الإداري البريطاني يحافظ على فاعليته بالاعتماد على التقليد البريطاني القديم الذي يمايز بين كبار الموظفين وصغارهم، والذي يلزم الرؤساء والمرءوسين بالحفاظ على حدود التماسك الضروري. أما في الولايات المتحدة الأمريكية فقد اضطرت التنظيمات الإدارية إلى إصدار قواعد شخصية – مجردة – لتحقيق النتائج نفسها(١٢)، وتنعكس الاختلافات أيضًا في الطرق التي اختارتها الدولتان لتنظيم وتأهيل الكوادر البيروقراطية.

وخلاصة القول، إن الإدارة البريطانية: قد أوجدت «بيروقراطية منظمة ومتناسقة وحكيمة، ومتماسكة وقوية ...»

" a more orderly and symmetrical, a more prudent, a more articulate, a more cohesive and a more powerful bureaucracy"

---

(١٢) M . Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon*, op. cit., p. 233.

أما الإدارة الأمريكية فتتميز ببيروقراطية أكثر تنافسـًا وأكثر تجربة وتشويشًا وأقل تماسكًا وقوة ولكنها أكثر ديناميكية.

"a more internally competitive, a more experimental, a noiser and less coherent, a less powerful bureaucracy within its own governmental system, but a more dynamic one..."

ولكي نصل إلى هذه الحقائق، فسوف نتناول بالتفصيل تطور البيروقراطية ونموها في كلتا الدولتين على النحو التالي :

١- البيروقراطية البريطانية

تختلف ظاهرة البيروقراطية البريطانية في نشأتها عن مثيلاتها في كل من فرنسا وألمانيا وذلك تبعًا لاختلاف الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية، ولتغيُّب ظروف الإقطاع في التاريخ الإنجليزي كمًا وكيفًا عن وجوده في ألمانيا وفرنسا.

وبجانب ماسبق، فإن اهتمام الإنجليز منذ القرن الثاني عشر قد تركز أساسًا حول الحد من السلطة المطلقة للملكية الحاكمة، وعندما نجحت هذه المحاولات بدأ الشعب يشترك، بصورة أو بأخرى في ممارسة شؤون الحكم حتى استقر النظام البرلماني بمفهومه الحديث، منذ أن تمكن من فرض سيطرته التشريعية على الملك بعد ثورة عام ١٦٨٨م، وبمقتضى وثيقة الحقوق.

ولقد أدت هذه التطورات السياسية دورًا مهمًا ومؤثرًا جدًا في ظاهرة البيروقراطية البريطانية، وتفصيل ذلك أن الملك كان رأس الدولة والمتصرف المطلق في شئونها، بيد أنه نظرًا لازدياد مهام الدولة اضطر إلى أن يستأنس برأي بعض الأشخاص كلما استشعر الحاجة إلى ذلك، ومن ثم كان يقرّب بعض الأشراف والأساقفة، واتخذ اجتماعه بهم طابعًا مجلسيًا سمي بالمجلس المخصوص، وذلك في القرن الثاني عشر. وتوسع هذا المجلس في العدد وفي

الاجتماعات والاختصاصات وسمي في القرن الثالث عشر بالمجلس الكبير ثم ضم إليه نائبين عن كل مدينة، وسمي بالبرلمان النموذجي.

وناضل هذا البرلمان طيلة قرون ثلاثة، حتى استطاع أولاً أن يشترك مع الملك في سلطة التشريع ثم سيطر عليها أخيرًا. وأصبحت الملكية مجرد رمز بصورتها الحالية الآن في انجلترا. وانقسم البرلمان النموذجي إلى مجلس للعموم يضم ممثلي الشعب، ومجلس للوردات يضم الأشراف والأساقفة.

هذه التطورات السياسية التي تركزت عليها الاهتمامات البريطانية تسببت بدورها في أن تتسم البيروقراطية بطابع مميز يتمثل في الآتي :

أ) عدم اتسام البيروقراطية بطابع مركزي حاد.

ب) الدعوة إلى الاهتمام بالكفاية الوظيفية، وإقامة نظام الخدمة المدنية على أساس تكافؤ الفرص، ووجوب وضع الأسس الموضوعية للتعيين في الوظائف العامة على أساس من الكفاية، والبعد عن المحاباة، والتأكيد على إحداث إصلاح إداري يكفل تلاؤم النظام الوظيفي مع الهدف منه. ويلاحظ أن الدعوات الأولى لحركات الإصلاح الوظيفي قد انبثقت من وجود علماء السياسة، من أمثال أدموند بيرك، وجيرامي بنثام وغيرهم.

جـ) زيادة الموظفين في بعض الوظائف، وقلة العاملين في بعض الوظائف الأخرى.

د) انخفاض مستوى الكفاية الوظيفية ابتداءً من القرن الثامن عشر بشكل ملحوظ، نظرًا لوجود عدد كبير من الموظفين ليس لديهم القدرة والكفاءة للنهوض بأعباء وظائفهم، ولعدم وجود نظام يكفل تحقيق تكافؤ الفرص والاختيار على أساس سليم.

هـ) منذ منتصف القرن التاسع عشر - خاصة بعد تحقيق نجاح جزئي لحركة الإصلاح الإداري التي قامت بها بريطانيا في الهند -، بدأت حركات الإصلاح الوظيفي بشكل فعال. فقد صدرت عدة قوانين في هذا الصدد، وتكونت عدة

لجان، كان آخرها لجنة فولتون عام ١٩٦٦م، والتي قدمت تقريرها عام ١٩٦٨م، وتم نشره في عديد من المجلات العلمية في بريطانيا والهند.

و) وفقًا لهذا التقرير، فإن أهم سمات ظاهرة البيروقراطية البريطانية يتحدد في أنها تتسم بالجمود وانخفاض مستوى الكفاءة وينقصها كثير من المهارات الفنية والتخصصية، وإنها تتضمن بعض المعوقات. وقد أوصى هذا التقرير، الذي نال اهتمامًا كبيرًا من الحكومة والباحثين في الإدارة العامة، بضرورة إقامة نظام جديد للخدمة المدنية وفق أسس سليمة، وأن يركز جهاز الخدمة المدنية في تنظيم مركزي بدلاً من توزيعه بين وزارة الخزانة ولجنة الخدمة المدنية، وضرورة أن يتم اختيار الموظفين وفق المفاهيم الأساسية السليمة، وأن يتم تدريبهم وفقًا لاحتياجات العمل، وأن يحدث نوع من التخصص بين الإداريين في مجالات الإدارة العامة، بمعنى عدم الأخذ بفكرة «الإداري العام»، وأن تؤدي الوزارات والمصالح الحكومية دورًا في اختيار من سوف يعملون بها. ودعا التقرير إلى إنشاء معهد للخدمة المدنية للقيام بمهام التدريب، وإعمالاً لمبدأ تخصيص الإداريين الذي دعا إليه التقرير المشار إليه.

وأوصى التقرير بتوحيد جداول المرتبات المتعددة في الدولة، وإقامة تدرج مالي واحد لمختلف الوظائف العامة في النظام الإداري كي يمكن تبادل الخبرات في مختلف التنظيمات الإدارية، وتوفير قدر أكبر من الفرص، والأخذ بمبدأ العدالة في عملية الترقي بين الموظفين العموميين في مختلف التنظيمات الإدارية.

وأخيرًا؛ دعا هذا التقرير إلى تبادل الخبرات الإدارية، وضرورة أن تستعين الخدمة المدنية بالخبرات الأخرى، خاصة من مجالات إدارة الأعمال، وأن يتوجه تنظيم الخدمة المدنية والقائمين على إداراتها إلى الشعب ليشترك من خلال أجهزة الإعلام في علاج مشكلات البيروقراطية، ومن ثم ضرورة رفع السرية عن أعمال البيروقراطية وتنظيمات الخدمة المدنية.

٢- البيروقراطية الأمريكية

تميزت البيروقراطية الأمريكية منذ نشأة الولايات المتحدة وحتى أوائل هذا القرن بأسوأ الخصائص التي لم توجد في أي نظام إداري قومي من قبل، وإن كانت قد وجدت في ظل الاستعمار في المحميات والمستعمرات البريطانية والفرنسية. يتمثل ماسبق فيما يعرف بنظام الغنائم، أو الأسلاب[١٣] وهو الأساس الذي قامت عليه أصلاً البيروقراطية الأمريكية، مما طبعها بخصائص معينة أهمها :

أ) إن نظام الغنائم، وهو يعني في مفهومه إقطاع الوظائف العامة لطائفة معينة تنتسب إلى الطبقة الحاكمة أو الحزب الحاكم ثمناً لهذه الطائفة على تأييدها السياسي للحزب الذي فاز بسبب هذا التأييد في المعركة الانتخابية. وترجع نشأة هذا النظام إلى الاستعمار البريطاني الذي وجد في الولايات المتحدة قبل استقلالها. حيث كان يعني في ظل الاحتلال البريطاني حجز الوظائف المدنية للإنجليز، والذين كونوا طبقة بيروقراطية مستعلية على الشعب ومحتكرة لهذه الوظائف دون ثمة كفاية تتوافر فيها أو شروط تأهيلية لها.

ب) جاءت حركة الاستقلال الأمريكية بعد ذلك في الربع الأخير من القرن الثامن عشر، فحرصت على أن تُحدث نظامًا يقضي على بيروقراطية نظام الغنائم. فأوجب كثير من دساتير الولايات وبعض القوانين الفيدرالية، اتخاذ الانتخاب كأداة لاختيار الموظف العام للتعيين في الوظائف العامة. ولم تؤد هذه الطريقة إلى علاج مساوئ البيروقراطية؛ بل زادتها حيث أقامتها على أساس سياسي حزبي بحت. وكأنها وإن غيرت الوسيلة فلم تغير جوهر فكرة نظام الغنائم، ومن ثم فقد انتقل نظام الغنائم وفق نشأته التاريخية إلى الحياة الوظيفية في مدة مابعد الاستقلال بصورة أشد وأقسى، إذ أفضى هذا التطبيق الجديد إلى توقيت شغل الوظائف العامة.

---

(١٣) فريتز مورشتين ماركس، *دولة الإدارة*، مرجع سابق، ص ص ٢٤٨-٢٥٤.

جـ) بدأت الدعوات منذ نهاية حكم جورج واشنطن، أول رئيس للولايات المتحدة، وحتى الآن لإيجاد إصلاح وظيفي وإداري جرى التقليد على تسميته في الفكر الإداري الأمريكي «بإعادة التنظيم».

د) بُدئَ في العدول عن نظام الانتخاب بالصورة السابقة إلى نظام التعيين، وانتقل تطبيق نظام الغنائم إلى الحزب الذي يفوز في معركة الرئاسة حيث يحشد أنصاره في الوظائف العامة مكافأة لهم.

من أجل ذلك كان الحزب الذي يخسر المعركة الانتخابية، وعلى فرض أنه في الحكم؛ فإنه قبل أن يسلم مقاليد السلطة إلى الحزب الجديد يلجأ إلى تعيين أنصاره وحتى في آخر لحظة له في البقاء في السلطة. ولاتغيب عن الذهن هذه التعيينات التي قام بها جون آدمز، وهو من الحزب الاتحادي في ذلك الوقت، والذي أصدرها عند منتصف آخر ليلة في الحكم فسميت «تعيينات منتصف الليل»، ومثلت أعقد مشكلة إدارية وسياسية مهمة في التاريخ القضائي والسياسي والإداري للولايات المتحدة، حيث جاء من بعد جون آدمز الرئيس توماس جيفرسون وهو من الحزب الجمهوري، فأوحى إلى وزير الداخلية ماديسون بعدم تسليم القضاة الذين عينوا في منتصف الليل أوامر تعيينهم، فحمل أحدهم وهو مالبوري القضية إلي المحكمة العليا الأمريكية. ومثلت هذه القضية أول دعوى موضوعية في تاريخ الرقابة الدستورية في الولايات المتحدة الأمريكية وأرست بها أسس رقابة دستورية القوانين على أساس قضائي، وامتدت تأثيراتها إلى كثير من النظم السياسية المعاصرة التي بدورها قررت الأخذ بمبدأ دستورية القوانين.

هـ) وعلاجًا لكل هذه التعيينات فقد عمل الرئيس جيفرسون على ممارسة سلطة الفصل من الخدمة لكل موظف قضى فيها أربع سنوات إعمالاً لما سمي -كسبب ظاهر لهذا التشريع - بمبدأ الكفاية الوظيفية، وسمي بـ«قانون السنوات الأربع»، لكن أسبابه التشريعية الحقيقية تكمن في بواعثه السياسية، وتدور حول إحداث توازن حزبي في شغل الوظائف العامة، وكأن نظام الغنائم البيروقراطي

استمر في التطبيق بالصورة التي كان الإنجليز يطبقونها في العهد الاستعماري، رغم تغير البواعث، إذ حلت البواعث الحزبية محل بواعث الاستعمار.

وقد نادى جاكسون بتطبيق نظام السنوات الأربع بشدة، والتوسع فيه للقضاء على ديمومة الوظيفة، والتي بدورها تسببت في إحداث تحكم وتسلط بيروقراطي حتى لو أدى ذلك إلى فصل الأكفاء من الموظفين، وحتى يمكن فتح أبواب التوظف إلى غيرهم ولو لم يكونوا في مثل خبراتهم وكفاءتهم. ويعدّ جاكسون من أشد أنصار توقيت الوظيفة للاعتبارات السياسية التي قامت في ذهنه، متخذًا من العوامل السابقة أسبابًا ظاهرية، وكذلك للأسباب التي استند إليها في رسالته إلى الكونجرس عام ١٨٢٩م، حيث دعا إلى التوسع في تطبيق قانون السنوات الأربع إعمالاً لما أسماه بتحقيق العدالة الاجتماعية، ويلاحظ أنه من الأسباب التي ذكرها حول توقيت الوظيفة: منع ملكية الوظائف أو إرثها أو احتكارها، إعمالاً لتمكين أكبر عدد من المواطنين من شغل الوظائف العامة عن طريق الدورية، وأن هذا يعدّ بدوره تطبيقًا لمبدأ الديمقراطية. وقد عرفت مجمل أفكار جاكسون الحزبية في إطار الوظيفة العامة وفي ظاهرة البيروقراطية الأمريكية باسم «الديمقراطية الجاكسونية» في الوظيفة العامة. ومن البديهي، أنه يمكن الرد بسهولة على أفكار جاكسون وتبيان فسادها جميعًا في ظل بواعثه الحزبية، سواء في إطار تطبيق نظام الأسلاب والغنائم أو في تطبيق قانون السنوات الأربع(١٤).

فالوظيفة هي ملك للشعب وليست للموظف، وإنها تُشغل أو يجب أن تُشغل على أساس مبدأ الجدارة والكفاءة، وليس هناك نظام ينادي بإرثها أو بملكيتها.

وقد تعرض الباحثون في تطور الإدارة العامة والخدمة المدنية في الولايات المتحدة لأفكار جاكسون والرد عليها، كما تعرض أيضًا دي توكفيل في كتابه

---

(١٤) Leonard White, *The Jacksonians: A Study in Administrative History*, (New York, 1954), p. 317.

«الديمقراطية في أمريكا» لبيان فساد هذه الآراء، وماتؤدي إليه من شرور وأخطار على المبدأ الديمقراطي نفسه(١٥).

وعلى أية حال، فإن ظاهرة البيروقراطية الأمريكية طيلة القرن التاسع عشر قد اتسمت في مضمونها، وخصائصها بنظام الغنائم وقانون السنوات الأربع المشار إليه وكل ذلك في إطار من البواعث والمصالح الحزبية(١٦).

و) بدأت حركات الإصلاح الإداري وإعادة التنظيم بالتركيز على إصلاح نظام الخدمة المدنية وإبعاد الفساد الحزبي والسياسة الحزبية عن الوظيفة العامة، ومن الذين أسهموا في ذلك وودرو ولسن ببحثه الشهير «دراسة الإدارة» فقد نادى بإبعاد التدخل الحزبي عن الوظيفة العامة، والقضاء على نظام الأسلاب أو الغنائم، وما يترتب على ذلك من ديمومة الوظيفة العامة، وشغلها على أساس من الكفاءة وتحقيق تكافؤ الفرص، وغير ذلك من المفاهيم الأساسية السليمة.

ز) ولقد حدثت بعض التطورات الإصلاحية في البيروقراطية الأمريكية، تركزت أساسًا على تقليص التدخل السياسي الحزبي، وتقييد الضرائب أو «الأتاوات» التي كانت تفرضها الأحزاب السياسية على من يعينون من أتباعها في الوظائف العامة. وكانت تمثل دخلاً أساسيًا لخزينة الأحزاب، التي كانت تهدد من لايرغب في دفعها بالفصل من وظيفته. كما تركزت أيضًا حول إيجاد نوع من الامتحانات كأداة لشغل بعض الوظائف العامة في الوزارات للقضاء على المحسوبية، وتحقيق فكرة تقليص التدخل الحزبي، والقضاء على الرشوة. من أجل ذلك، صدرت عدة قوانين لتحقيق الهدف السابق في عامي ١٨٥٣م و ١٨٥٥م. وعندما قام الرئيس جونسون بفصل الموظفين بالجملة، واندفع بشراسة نحو ذلك، أصدر الكونجرس قانون البقاء في الخدمة واشترط موافقة مجلس الشيوخ على فصل أي موظف تجب لتعيينه موافقة مجلس الشيوخ، وذلك تطبيقًا

(١٥) De Toequeville, *Democracy in America*, (New York, 1883), pp. 380-390.

(١٦) Van Riper, Paw, *History of the United States Civil Service*, (New York, 1958), pp. 40-43.

لمبدأ أن السلطة التي تملك التعيين هي التي تملك الفصل. وقد أقرت المحكمة العليا هذه القاعدة بأحكامها العديدة التي أرست بها تطبيقات هذا المبدأ وكان ذلك عام ١٨٦٧م. ثم عدل القانون عدة مرات لتأكيد هذه القاعدة، كما صدرت عدة تشريعات بعد ذلك تستهدف تحقيق خطوات على هذا السبيل ابتغاء تخليص البيروقراطية الأمريكية من المظاهر السيئة والفاسدة للتدخل الحزبي، وشغل الوظائف العامة عن طريق أساليب سليمة للاختيار تحقق تكافؤ الفرص، ومعيار الكفاءة الوظيفية، والمساواة أمام المواطنين في شغل الوظائف العامة. من هذه القوانين مثلاً، قانون الأتاوات عام ١٨٧٦م، وكذلك قانون الخدمة المدنية الذي صدر عام ١٨٨٣م محرمًا على الموظفين الاشتغال بالأعمال الحزبية، والذي تأكد بالتشريع الذي صدر عام ١٩٣٩م يحظر اشتغال الموظفين بالسياسة الحزبية.

ح) تكونت عديد من الجمعيات القومية والعلمية منذ منتصف القرن التاسع عشر، وكانت تضم عددًا كبيرًا من أعضاء الكونجرس وعلماء السياسة، وسعت هذه الجمعيات إلى العمل على إحداث تغييرات جذرية في البيروقراطية الأمريكية، وإقامة نظام سليم للخدمة المدنية، خاصة أنه في هذه الفترة التاريخية كانت هناك حركات إصلاح للوظيفة العامة في أوربا، على نحو ماسبق. ومع وجود الاتصالات بين أمريكا وأوربا، انتقلت أسس هذه الحركات إلى الولايات المتحدة الأمريكية لتجد لها صدًى واسعًا للغاية بين الأوساط السياسية القومية والإدارية المختلفة، كما دعي بعض خبراء الإصلاح الوظيفي من أوربا إلى الولايات المتحدة للاستفادة من خبراتهم في عملية الإصلاح الوظيفي. وكان لتجارب ألمانيا وفرنسا وبريطانيا خاصة أثر كبير على الأوضاع الوظيفية والبيروقراطية الأمريكية، كما تكونت عدة لجان في داخل الكونجرس للغرض نفسه.

ويلاحظ أن المناخ الاجتماعي الأمريكي كان مهيأ بطبيعته لقبول فكرة الإصلاح الوظيفي، وإن كان الأمر قد لقي صعوبات كثيرة ومعقدة من قبل القيادات الحزبية؛ بل وبعض الرؤساء الأمريكيين. ولهذا كَوَّنت الجمعيات القومية ولجان إصلاح الخدمة المدنية جماعات ضغط، أثمرت جهودها بصدور قانون تنظيم وتحسين الخدمة المدنية للولايات المتحدة في ١٦ يناير ١٨٨٣م، والذي يعرف باسم قانون «بندلتون»، نسبة إلى اسم مقدمه عضو مجلس الشيوخ ورئيس لجنة مجلس الشيوخ لإصلاح الخدمة المدنية في ذلك الوقت(١٧)، ويعدّ هذا القانون أول عمل فاعل للقضاء على نظام الغنائم الذي كلف الولايات المتحدة ثمناً باهظاً للغاية لم يتكلفه أي تنظيم آخر للخدمة في أي نظام إداري في العالم. بجانب أن الولايات المتحدة دفعت ثمناً سياسيًا واقتصاديًا واجتماعيًا مهمًا قوامه نظامها الإداري، وحياة أحد رؤسائها وهو جيمس جارفيلد (James Garfiled) الذي قتل بسبب نظام الغنائم(١٨).

ط) حقق قانون ١٨٨٣م بداية الإصلاح الوظيفي بإنشاء لجنة مستقلة للخدمة المدنية، وإقرار نظام التدريب، بل ضرورة أن يبقى المرشح للوظيفة مدة معينة تحت الاختبار كإجراء متمم لعملية التعيين عن طريق الامتحان، وكذلك تحريم الأتاوات المالية أيًا كانت.

ي) توالت حركات الإصلاح الوظيفي وتطورت منذ ذلك التاريخ حتى الوقت الحاضر، وتكونت العديد من اللجان لهذا الغرض، كان بعضها برئاسة رؤساء الجمهورية السابقين، وكلها تستهدف القضاء على مساوئ البيروقراطية الأمريكية، وتحقيق كفايتها(١٩).

---

(١٧) The Pendleton Act by Congress in 1883.

(١٨) Samuel J. Bernestein and Patric O'Hara, *Public Administration: Organization, People and Public Policy,* (New York:Harper & Row Publishers, 1979), pp. 169-170.

(١٩) إبراهيم درويش، الإدارة العامة: *نحو اتجاه مقارن*، مرجع سابق، ص ص٢١٤ - ٢٢٢.

ويلاحظ أخيرًا أنه وإن كانت حركات الإصلاح الوظيفي هذه قد حققت كثيرًا من الأهداف التي قامت من أجلها، إلا أن تضخم البيروقراطية الأمريكية قد سبب مظهرًا آخرًا لها، قوامه تعقيدات في التنظيمات الإدارية وافتقار بعض التنظيمات إلى الكفاءات الشخصية، لاسيما على مستوى الولايات، من أجل ذلك بدأ التركيز على الأخذ بفكرة التخطيط الإداري.

واهتمت الرئاسة الأمريكية بصورة لم يسبق لها مثيل بمشكلة الإصلاح الوظيفي، وإعادة التنظيم، فتم منذ عام ١٩٥٧م استحداث وظيفة جديدة في مكتب الرئيس الأمريكي وهي وظيفة مستشار رئيس الجمهورية لشؤون الخدمة المدنية.

والواقع أن إدارة شؤون الموظفين كانت خلال الفترة من ١٨٨٣م-١٩٧٨م مسؤولية لجنة الخدمة المدنية Civil Service (CSC) Commission، وهي مجلس يتكون من ثلاث أعضاء يتمتع بسلطات دستورية واسعة "Civil Service Commission"A three-member board with statutory powers- تهدف إلى حماية وصيانة نزاهة نظام الكفاءة Merit system[٢٠]، لكنه ابتداءً من عام ١٩٧٨م، تم توزيع هذه الوظائف بين جهاز جديد يسمى إدارة شؤون الموظفين (Office of personnel) وبين مجلس حماية أنظمة الجدارة (Merit Systems protection board) كأحد أبعاد محاولات الإصلاح الوظيفي التي جاء بها الرئيس جيمي كارتر[٢١].

ويؤدي الرئيس الأمريكي الآن دورًا مباشرًا في المبادأة بعمليات الإصلاح الإداري، وإعادة التنظيم، وتدعيم إصلاح جهاز الخدمة المدنية.

---

(٢٠) Ferrel Heady, *Public Administration :A Comparative perspective,* op. cit., p. 201.

(٢١) Samuel J. Bernestein and Patric O'Hara, op.cit., pp. 179-180.

من دراستنا للبيروقراطية في كل من بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية يتضح أن البيروقراطية في الثقافة المدنية (Civic culture) قد تأثرت بالقوى الاجتماعية، ذلك أن مشاركة المواطنين في الشؤون العامة صارت متقدمة، كما تطورت الخدمة المدنية واكتسبت كفاءة أكبر في تكوينها، وبذلك أصبحت البيروقراطية البريطانية منظمة ومتناسقة ومتماسكة، وإن تميزت عنها البيروقراطية الأمريكية بأنها أصبحت أكثر تنافسًا وأكثر ديناميكية.

ثالثًا : البيروقراطية اليابانية

منذ نحو مائة وخمسين عامًا، ومنذ بداية عهد «ميجي Meiji» (١٨٦٧-١٨٦٨م) استطاعت اليابان أن تتحول من مملكة إقطاعية آسيوية "An Asian Kingdom with Its own type of feudalism" معزولة عن العالم الخارجي، إلى مجتمع آسيوي متقدم، احتل مكانة عالية في التحديث والتنمية، (Highly modernized and developed). وفي هذا التحول لعبت البيروقراطية المدنية والعسكرية دورًا قياديًا ورائدًا[٢٢].

لقد استطاعت الإقطاعية المركزية التي بدأت في عهد الإمبراطور توكوجاوا عام ١٦٠٣م (The so-Called "centralized feudalism" of the tokugawa shougunate) أن تقيم بيروقراطية مدنية لها سماتها الوراثية. فكان اختيار البيروقراطيين يقتصر على العائلات الإقطاعية، وكانت التعيينات والترقيات في الوظائف وكذلك عملية الفصل منها تتم وفق رغبات الإمبراطور، ولم تكن السلطات والمسؤوليات الوظيفية محددة بدقة، مما جعل الجهاز الإداري يتسم بعدم الكفاءة وعدم التوازن.

---

(٢٢) Robert E. Ward and Roy C. Macridis (eds), *Modern Political Systems: Asia,* (New York, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc., 1963), pp. 17-114.

كما لم تتمكن التقاليد الاجتماعية الجامدة في عهد توكوجاوا (Tokugawa) من الوقوف أمام التطورات الجديدة في البلاد، كازدياد أهمية التجارة وضعف الإقطاع، وتعرض الكثير من أصحاب الامتيازات الإقطاعية لأزمات مالية حادة بسبب توسع النشاط التجاري وسوء الإدارة المالية، وسوء البيروقراطية.

ونتيجة للأزمات المالية وسوء البيروقراطية التي تعرض لها ذلك العهد الإقطاعي، أصبحت اليابان في حاجة ماسة وملحة لقيادات جديدة متحررة من نظام الطبقات التقليدي(٢٣)، وتمثلت هذه القيادات في الأفراد ذوي الخبرات والمؤهلات من الطبقات المختلفة وخاصة من شباب طبقة الساموراي التي تزايدت أهميتها في أواخر عهد توكوجاوا.

ثم جاء الكومودور بري في عام ١٨٥٣م (Commodore Perry) فقضى على هذا النظام - تحت ستار استعادة الإمبراطور الياباني لمركزه الشرعي، وصاحب هذه الحركة تغير في نظام البيروقراطية الذي ضم كثيرًا من الأفراد الأكفاء - من ذوي المكانة الاجتماعية الدنيا والذين أصبحوا جزءًا من أرستقراطية

(٢٣) عمل الحكم الدكتاتوري العسكري الذي أقامه «توكوجاوا إياسو Tokugawa Ieyasu» في أوائل القرن السابع عشر على دعم سيادة نظام العائلة رغبة منه في إقامة مجتمع مساير لحكمه، كما عمل على تحديد المجتمع في شكل سلم طبقي وراثي، وتصنيف الأفراد حسب مراكزهم الاجتماعية، ففي المرتبة الأولى يأتي أرباب العائلات ذوو العلاقة بالطبقة المالكة، ونبلاء البلاط، ثم المحاربون، فالمزارعون والحرفيون والتجار. وكانت طبقة «الساموراي Samurai» هي المفضلة نظرًا لما تمتعت به من علم ومركز اجتماعي وقوة سياسية وتدريب عسكري .. ونتيجة لهذا التقسيم كان كل فرد يحدد مركزه الاجتماعي بالنسبة للآخرين حسب الحرفة والسن والجنس والوضع العائلي والثروة والمركز الذي يشغله في عائلته، ومن ثم كانت حياة الفرد - في ذلك العهد- قائمة على تصنيف طبقي شديد يشمل الجنس ولون الملبس ونوع المنزل وحجمه وطريقة التعبير عن المشاعر؛ بل أكثر من ذلك تحددت كل طبقة اجتماعية وتقسيماتها بمجموعة قيود تفصيلية تحدد المراكز والمسؤوليات السياسية.

انظر في هذا الصدد:

ساطع رسلان، *النظام الإداري في اليابان*، (القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٧٣م)، ص ص٥-٦.

مثقفة اكتسبت الكثير من الخبرة والمعرفة الغربية، وهكذا أصبحت هذه الطبقة هي عماد عهد «ميجي Meiji»، عهد الانتعاش والتجديد؛ بل ومصدر قوته(٢٤).

أدت حركة «ميجي» الإصلاحية The Meiji restoration (1867-1868) إلى وضع دستور ١٨٨٩م، وأرسى القائمون بحركة التجديد هذه مبدأ مشاركة السلطة بين الجماعات التي ظلت تتصارع عليها طويلاً. وكانت إحدى هذه الجماعات تتكون من كبار البيروقراطيين في الأجهزة العليا، ذلك إلى جانب باقي الجماعات من شاغلي الوظائف الحكومية المدنية، والبيروقراطية العسكرية، وزعماء الأحزاب السياسية المحافظة، وممثلي الشركات الكبيرة من رجال الأعمال.

ومن الجدير بالملاحظة أن قادة عهد «ميجي Meiji»، برغم أنهم كانوا يعملون على التجديد والتحديث فإنهم لم يشجّعوا على إقامة نظام سياسي ديمقراطي، واتخذوا من «الإمبراطورية الألمانية» النموذج الرئيس للأقلية الحاكمة من حيث تفضيل المؤسسات الملكية والرقابة الأرستقراطية التقليدية، والعودة بحكم الإمبراطور المباشر والنظام السياسي التقليدي الياباني، في الوقت الذي كانت فيه الدولة تتقدم اقتصاديًا بمعدلات سريعة، نقلت اليابان من دولة زراعية متخلفة إلى دولة صناعية متقدمة.

وقد اهتم قادة عهد ميجي (١٨٦٨م - ١٩١٢م) بالصناعة، وعملوا على فرض الحماية عليها من الداخل والخارج. كما أقاموا الصناعات الاستراتيجية

(٢٤) Masamichi Inoki, "The Civil Bureaucracy", in Robert E. Ward and D. A. Rustow, eds. *Political Modernization in Japan and Turkey.* (New Jersey : Princeton University Press, 1964), p. 288.

لأغراض الدفاع القومي. ونظرًا لتقاعس القطاع الخاص عن الإسهام في هذا النوع من الصناعة، فقد اضطُرت الحكومة للقيام على إنشائها وتمويلها وإدارتها.

كما قام قادة عهد ميجي أيضًا بتنفيذ العديد من الإصلاحات الإدارية والاجتماعية، والسياسية متأثرين في ذلك بالأطر السياسية والتقنية الغربية. ولكن، بالرغم من أخذهم بالأطر الغربية، إلا أنهم كانوا يختارون منها مايتناسب مع الظروف البيئية اليابانية فقط، وذلك مجاراة للشعور الوطني المعادي لكل ماهو أجنبي. والواقع أن هذه السياسة قد لاقت قبولاً شديدًا لدى اليابانيين، وعبروا عنها بصيحات شعبية معروفة مثل «واكون يوساي Wakon-Yosai» أي الروح اليابانية والتقنية الغربية.

وفي عام ١٨٨٠م تناول الإصلاح الإداري: بداية تطبيق نظام الامتحانات في عملية التعيين(٢٥). وأصبحت البيروقراطية التي تم إنشاؤها في العهد الجديد، «عهد ميجي Miji»، صغيرة الحجم نسبيًا ومتماسكة ومدربة، وفي العام نفسه (١٨٨٠م)، قررت الحكومة، لأسباب عديدة، بيع العديد من منشآتها الصناعية لعدد من العائلات الغنية ذات العلاقة الوطيدة بالفئة الحاكمة بأسعار اسمية. وكان من نتيجة ذلك أن قامت تجمعات مالية وصناعية ضخمة حققت نجاحًا كبيرًا عرفت باسم تجمعات الزايباتسو (Zaibatsu)، ويعد هذا التطور نقطة تحول مهمة في تاريخ التنمية الاقتصادية اليابانية.

وهكذا، وفي غضون قرن ونصف قرن من الزمان أو أقل، ومنذ بداية عهد الإمبراطور ميجي، استطاعت اليابان أن تتحول من مملكة إقطاعية آسيوية معزولة عن العالم الخارجي، إلى مجتمع آسيوي متقدم، احتل مكانة عالية في التحديث والتنمية.

---

(٢٥) قبل عام ١٨٨٠م، لم يكن في اليابان أسلوب لاختيار العاملين؛ بل كان التعيين في الوظائف العامة يستند إلى المحسوبية، الأمر الذي أدى إلى هبوط مستوى الكفاءة في الوظيفة العامة.

وبحدوث هذا التطور الهائل، انتقل عبء تنفيذ التنمية الاقتصادية من الحكومة إلى القطاع الخاص، وأصبح دور الحكومة هو فرض الرقابة الشديدة على المنشآت الصناعية من خلال إشرافها الرسمي، علاوة على شبكة من النفوذ والتأثير غير الرسمي بسبب مشاركة العناصر الحاكمة للعائلات السابقة الذكر في الأعمال الصناعية، الأمر الذي قوّى من نفوذ هذه العائلات وسلطانها بين القيادات السياسية والعسكرية(٢٦).

وفي عام ١٨٨٩م، أخذت اليابان بنظام الوزارة المسؤولة برئاسة الأمير «إيتو Ito»، مما اقتضى قيام جهاز إداري ذي كفاءة عالية تعتمد عليه في القيام بمسئولياتها.

لذلك، أصدر الإمبراطور «ميجي Meiji»، بهذه المناسبة، مرسومًا أعلن فيه ضرورة الإصلاح الإداري والوظيفي. كما أصدر رئيس الوزراء، تعليمات مشددة إلى الوزارات والمصالح في هذا الصدد، تتلخص في وجوب الالتزام بمبادئ ثابتة في التعيينات وتحديد مسئوليات العاملين وواجباتهم وتنظيم معاملتهم، والاقتصاد في الإنفاق العام.

وقد وضعت القواعد الآتية لشغل الوظائف العامة على أساس الكفاءة وحدها:

- جعل التعيين في الوظائف العامة بالامتحان(٢٧).
- تشكل لجنة لإجراء امتحانات التوظف تابعة لمجلس الوزراء.
- تحدد القواعد التي تحكم الامتحانات الخاصة في المصالح المختلفة بالاتفاق بين أعضاء اللجنة والوزراء المختصين.
- يقضي الناجحون في الامتحان مدة تدريب يباشرون خلالها أعمالاً رسمية للتأكد من كفاءتهم.
- وضع لوائح للجنة الامتحانات لتوفير الضمانات القانونية للوظائف.

(٢٦) ساطع رسلان، النظام الإداري في اليابان، مرجع *سابق*، ص١٥.

(٢٧) كان يستأثر بالتعيين خريجو المؤسسات التربوية واسعة الانتشار، وخاصة خريجو جامعة طوكيو الإمبراطورية.

ولقد وضع نظام لامتحانات التوظيف على أساس تلك القواعد، وصدر به مرسوم إمبراطوري، وعُدّ الأخذ بهذا النظام بمثابة وضع خاتمة لمساوئ نظام المحاباة والمحسوبية.

غير أن الأخذ بنظام الوزارة المسؤولة أمام البرلمان الياباني جعل الوزارة في حاجة ماسة إلى مساعدة حزب الأغلبية، مما كان له أثر في إفساد الإصلاح الإداري والوظيفي، وذلك بسبب الصراع الحزبي السياسي[٢٨] إلى أن جاءت وزارة الأمير ياماجاتو (Yamagato)، فبادرت باتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع تكرار تدخل النفوذ السياسي الحزبي في الوظيفة العامة. ووقفت موقفًا حازمًا بالنسبة لمطالب رجال الأحزاب في الحصول على وظائف لأنصارهم، إذ استصدرت ثلاثة مراسيم امبراطورية، وَضَعَ أولها قيودًا دقيقة على التعيين في الوظائف العامة وخاصة ماكان منها مباحًا من قبل لرجال الأحزاب دون قيد، ووفر المرسوم الثاني ضمانات استمرار الخدمة للعاملين، وتضمن المرسوم الثالث قواعد وضوابط سلوك العاملين وتأديبهم. وكانت هذه المراسيم الثلاثة موجهة ضد القواعد المتضاعفة للأحزاب السياسية وازدياد جيش قناصي الوظيفة (Office Hunters) دون مؤهلات[٢٩].

وظلت هذه المراسيم قائمة حتى عام ١٩١٢م، إذ صدرت بالتأثير الحزبي السياسي مراسيم أخري بالتخفيف من قيودها. وقد تجلى النفوذ الحزبي في عهد وزارة Hara عام ١٩١٨م والذي كان رئيسًا لحزب الأغلبية، فقد كان من المتوقع إحداث تغييرات جوهرية في مراسيم التوظيف القائمة لتعبر عن المبادئ السياسية

(٢٨) نجد – مثلاً – أن وزارة Matsukataعام ١٨٩٦م، والتي يؤازرها الحزب التقدمي صاحب الأغلبية في البرلمان Diet، مضطرة لخلق الوظائف لأنصار الحزب. وعندما جاءت وزارة Okuma في عام ١٨٩٨م، وهي أول وزارة حزبية في التاريخ السياسي لليابان وكانت تضم حزب أغلبية، وجد رجال السياسة الحزبيون فرصتهم الذهبية في اقتناص الوظائف لأنصارهم.

(٢٩) حمدي أمين عبدالهادي، *الإدارة العامة المقارنة: أساليب البحث وتطبيقاتها*، (بغداد: مطبعة المعارف، ١٩٧٠م)، ص ص.١٣٠-١٣١.

للحكومة الحزبية التي غدت نظامًا فريدًا في التاريخ الدستوري لليابان، إذ كانت هذه أول وزارة يابانية تشكل من حزب واحد(٣٠).

وظل جهاز الخدمة العامة في اليابان وحتى قبيل الحرب العالمية الثانية ينقسم إلى فئتين: عالية وعادية، ولكل منها تقسيماتها الفرعية. وتشمل الفئة العالية موظفي المرتبة الأولى كالوزراء والوزراء المفوضين والسفراء ورجال القضاء العالي وموظفي المرتبة الثانية كوكلاء الوزارات والمصالح، والقضاة، والمرتبة الثالثة التي تشمل وظائف المستويات الأدنى.

وكانت نزعة التدرج الرئاسي متأصلة وقوية جدًا في البيروقراطية اليابانية، حتى قيل إن أولئك الذين ينتمون إلى الفئة العالية من الموظفين - ومعظمهم آنذاك من خريجي جامعة طوكيو - كانوا يأكلون في حجرات طعام خاصة وكانت علاقات الرئاسة الإدارية تتمثل في نوع مكتب الموظف وعدد أرفف الكتب التي لديه ومقاعد الضيوف التي في حجرته، ولايجوز ترقية موظف من الفئة العادية إلى الفئة العالية.

أما بالنسبة لمعاملة الجمهور فقد اشتهرت البيروقراطية اليابانية بالتعالي على الشعب والغطرسة في معاملته، إذ كان العاملون يعدّون أنفسهم مجموعة متفوقة على غيرهم سياسيًا واجتماعيًا، تشكل بيروقراطية منتقاة لخدمة الإمبراطور، ومسئولة أمام الإمبراطور وحده، ومنه تستمد السلطة الإمبراطورية المقدسة(٣١).

(٣٠) عمد هارا (Hara) بحكم تمتعه بالأغلبية وعدم وجود معارضة جدية في المجلس الأعلى -في البرلمان- إلى تعديل مراسيم التوظف بما يسمح بالتوسع في الاختيار لشغل الوظائف العامة. وقد تم هذا التعديل في عام ١٩٢٠م وبمقتضاه فتح مجال الوظيفة العامة دون امتحان، وتوسعت الوزارات بعد ذلك في خلق الوظائف لرجال الأحزاب وأنصارهم.

(٣١) كان الإطار القانوني للبيروقراطية اليابانية يعكس هذا الاتجاه، حيث كانت كل الأنظمة البيروقراطية المدنية قبل الحرب العالمية الثانية تصدر عن طريق مراسيم إمبراطورية دون تدخل الرقابة البرلمانية فيها!

راجع في هذا الصدد: Ferrel Heady, op. cit., p. 214.

وانظر أيضًا:

George Kahin, and Others, *Major Governments of Asia* (New York: 1958), p.177.

أما فترة مابعد الحرب العالمية الثانية، فقد تبدل الوضع، إذ أدت هزيمة اليابان واستسلامها واحتلال القوات الأمريكية لها إلى ظهور أنماط جديدة في السياسة والإدارة والاقتصاد ونظم التعليم حيث تحددت أهداف الجنرال ماك آرثر(٣٢) في ثلاث نقاط أساسية تتعلق بمسيرة الحياة في مجتمع مابعد الحرب في اليابان، وكانت هذه النقاط تتمثل فيما يأتي :

- تجريد اليابان من النزعة العسكرية Demilitarization
- وضع اليابان على طريق الديمقراطية Democratization
- فك الناحية المركزية في السلطة اليابانية Decentralization

ووفقًا لما جاء في بيان بوتسدام The 1945 Potsdam proclamation فقد صدرت الأوامر الرسمية من الجنرال ماك آرثر بإبعاد كل العناصر التي كانت في السلطة، والتي أثَّرت في الجماهير وخدعتها وأساءت قيادتها في اليابان بدعوى هزيمة العالم وإخضاعه.

وقد قامت قوات الاحتلال بتطبيق النظم الديمقراطية في مجالات الاحتكارات العائلية العملاقة وإصلاح الأراضي، ووضع نموذج موحد للتربية ذات الصبغة الديمقراطية، ولايزال هذا النموذج هو الإطار الذي تعمل من خلاله التربية في اليابان حتى الآن. أما الشيء المهم جدًا والملاحظ ضمن إنجازات الاحتلال فهو صدور دستور عام ١٩٤٧م.

---

(٣٢) هو القائد الأمريكي، وقائد قوات الحلفاء Supreme Commander Allied Powers (SCAP) التي دخلت اليابان بعد هزيمتها في الحرب العالمية الثانية بعد ضرب مدينتي هيروشيما ونجازاكي بالقنابل الذرية، وهي سابقة لم تحدث من قبل في تاريخ الحروب. ولقد بقى ماك آرثر في اليابان ينظم شؤونها السياسية والاقتصادية والتعليمية. ويفرض على حكومتها شروط المنتصر، فلقد تعود الأمريكيون أن يصدروا الأوامر والتوجيهات خلال فترة الاحتلال ١٩٤٥م - ١٩٥١م، كما أصبح على اليابانيين أن ينفذوا هذه الأوامر من خلال نظام الحكومة الذي كان موجودًا آنذاك.

ووفقًا لهذا الدستور الذي فرض على اليابانيين من جانب الأمريكيين عام ١٩٤٧م، فقد أصبح النظام السياسي في اليابان نظامًا ملكيًا دستوريًا، وتم تجريد الإمبراطور من أي ادعاء بالحق الإلهي، كما تم القضاء على طبقة النبلاء، وتم تفويض السلطة التشريعية إلى برلمان (Diet) يتكون من مجلسين يمثلان أعلى جهاز في الدولة، وهما مجلس النواب (٥١٢ مقعدًا) ومجلس المستشارين (٢٥٢مقعدًا)، وتتمثل السلطة التنفيذية للدولة في مجلس الوزراء، الذي يعمل على سريان القانون وتنفيذه، وقيادة الدولة وترشيد شؤونها، والعمل على توافر جهاز للخدمة المدنية لمتابعة القوانين والأحكام الخاصة بشؤون الموظفين والعمل على تفسيرها والاسترشاد بها(٣٣).

وقد نصت المادة الخامسة عشرة من هذا الدستور على أن كل موظفي الدولة إن هم إلا خدم للمجتمع بأكمله، وليسوا خدمًا لجزء أو لمجموعة فقط من هذا المجتمع All public officials are servants of the whole community and not of any group thereof... .

وبذلك، تأكد طابع الخدمة العامة للوظيفة العامة، ولم تعد الوظيفة العامة سلطة أو امتيازًا من الإمبراطور، ولم تعد مسخّرة لخدمة الامبراطور أو خدمة الحزب السياسي الحاكم.

كما خولت المادة السادسة عشرة من الدستور المواطنين حق الشكوى من أي موظف عام وطلب عزله.

ولقد تمخضت هذه النصوص عن إصدار قانون جديد للخدمة المدنية عام ١٩٤٧م، والذي أخذ بأحدث أساليب إدارة العاملين.

---

(٣٣) Ferrel Heady, op. cit., p.215.

وانظر أيضًا :

تيودور ماكنللي، حكومة *اليابان المعاصرة*؛ ترجمة على أحمد عبدالقادر، (القاهرة: الأنجلو المصرية، ١٩٧١م)، ص ص٢٨٢-٣٠١.

وفي أول يوليو عام ١٩٤٨م أنشئت «الهيئة العليا للإدارة الحكومية»، وذلك بدمج هيئتين استشاريتين هما: مكتب الإصلاح الإداري (الذي تأسس عام١٩٤٦م) ولجنة التفتيش الإداري المركزية (التي تأسست عام ١٩٤٧م)، وتتلخص مهمتها الأساسية في إجراء إصلاحات أساسية في الجهاز الإداري الحكومي وإعادة النظر في قوانين الخدمة المدنية لتتلاءم مع حاجات ممارسة الديمقراطية. وفي عام ١٩٤٩م، أنشئت «الهيئة القومية العليا للعاملين» التي اتخذت طابع اللجنة، على غرار «لجنة الخدمة المدنية الأمريكية» وعهد إليها بحماية مصالح الموظفين الحكوميين وتحييد الجهاز الإداري إزاء الضغط السياسي، كما عهد إليها بعبء تحقيق الكفاية في الوظيفة العامة وتطبيق الإدارة العلمية في شؤون العاملين. فقامت بتعميم نظام امتحانات التوظف تدريجيًا، ووضعت خطة لترتيب الوظائف صدر بها قانون في ١٥مايو ١٩٥٠م. كما استصدرت قانونين، أولهما في أغسطس ١٩٥٠م لتحقيق العدالة بين العاملين، وهو خاص بمراجعة القرارات الصادرة ضد العاملين وتلك المتضمنة جزاءات تأديبية، أما القانون الثاني والصادر في إبريل ١٩٥١م فيتعلق بمراجعة الإجراءات الإدارية الخاصة بظروف العمل وأوضاعه. كما استصدرت في يوليو ١٩٥١م قانون تعويض إصابات موظفي الدولة.

وقد رأت «الهيئة القومية العليا للعاملين» أنه يتعين للنهوض بكفاءة الخدمة العامة وتحسينها، تكوين مجموعات لدراسة كفاءة الوظيفة العامة، يسهم فيها الموظفون المختصون في الوزارات والمصالح ببرامج لتحسين كفاءة العمل الإداري. وقد قامت هذه المجموعات بدراسات وأبحاث قيمة لإجراءات العمل وأساليبه، واقترحت الوسائل اللازمة لتحقيق كفاءة الخدمة العامة، وترشيد تنظيم العمل (Rationalization of work)، كما رؤي أنه لايمكن تنفيذ خطط الإصلاح في الوظيفة العامة دون تعاون مشترك بين جميع الوزارات والمصالح. وتحقيقًا لذلك، أنشئ في أبريل ١٩٤٩م «مجلس موظفي الدولة». وأصبح هذا المجلس أداة لتبادل المعلومات ووجهات النظر لتنمية التعاون بين «الهيئة القومية العليا للعاملين»

والوزارات والمصالح الحكومية. كما أنشئ في أبريل ١٩٥٩م معهد للإدارة العامة يتبع الهيئة القومية العليا للعاملين، ويقوم بتزويد موظفي الدولة بحاجاتهم من التدريب في مجال الإدارة العامة والعمل على رفع مستوى الأداء والكفاءة الإنتاجية لهؤلاء الموظفين.

والواقع أنه بعد انتهاء فترة الاحتلال الأمريكي لليابان، والفترة التي أعقبت توقيع معاهدة السلام عام ١٩٥٢م وما تخللها من ردود أفعال ضد بعض الإصلاحات التي فرضت عليها .. فإنه يمكن القول بأن تأثر اليابان بالديمقراطية الأمريكية والنظام الإداري الأنجلوسكسوني، قد أدى إلى التطور الديمقراطي الدستوري للوظيفة العامة في اليابان، وأن نظام الخدمة المدنية القائم على مساواة فرص العمل ونظام الجدارة (Merit system) إن هو إلاَّ ميراث يرجع في أصله إلى الإصلاحات التي أخذت مكانها في فترة الاحتلال الأمريكي. وإن كانت هناك الآن حركة قوية للترشيد الإداري تستهدف حسم وعلاج مشكلات الكفاية في الوظيفة العامة في هذه الدولة.

لقد كان الدخول إلى المراتب العليا للبيروقراطية محدودًا، تُقيده سلسلة من الخطوات التأهيلية، وبرغم زيادة حجم الخدمة المدنية إلى ثمانية أضعافها مابين ١٩٤٠ و ١٩٧٥م، فإن البيروقراطية العليا تتكون من مجموعة صغيرة نسبيًا لاتزيد على أربعة آلاف، ولايستطيع الوصول إليها سوى أبناء الطبقة العليا والطبقة الوسطى من القادرين على التأهل العلمي المطلوب. والخدمة سلك وظيفي مدى الحياة، يرتبط الفرد فيها بوزارة واحدة، وتنطبق عملية الدوران الوظيفي طوال الحياة الوظيفية على جميع العاملين في الوزارات والعديد من المؤسسات اليابانية.

والبيروقراطي الياباني يميل إلى الاهتمام بعملية وضع القرارات السياسية، والتفاعل في الحياة السياسية بوجه عام، وقد يدخل إلى الحياة السياسية الفعلية، فالنشاط السياسي جزء من التقليد البيروقراطي. وقد قوي دور البيروقراطية نتيجة للضعف النسبي للسلطة التشريعية وللتقييد المتزايد للإدارة الحكومية وحاجتها إلى

خبرة البيروقراطية. ونتج عن ذلك، وخاصة في السنوات الأخيرة، ارتباط متزايد بين الخدمة المدنية العليا والحزب الديمقراطي الحر الحاكم (والذي تم تشكيله في نوفمبر عام ١٩٥٥م) وجماعات المصلحة خارج الحكومة. لذلك يتهم قادة الحزب بالسعي إلى كسب التحكم في البيروقراطية عن طريق تعيين وترفيع الموظفين المدنيين بالمستويات العُليا على أسس حزبية. كما أن قدرًا من الفساد يحكم العلاقات بين البيروقراطيين وأصحاب المصالح الذين يسعون إلى التأثير على البيروقراطيين عن طريق إعطاء الوعود بتخصيص وظائف شرفية لهم بعد التقاعد وبهدايا عينية أو رشاوي فعلية(٣٤).

وفي السنوات الأخيرة تزايد عدد أعضاء المجالس النيابية وعدد الوزراء من بين البيروقراطيين المتقاعدين، وهم جميعًا أعضاء في الحزب الديمقراطي الحر. ويعني هذا أن البيروقراطية لاتزال جزءًا مهمًا من هيكل السلطة الحاكمة، مما يشير إلى أن عددًا من أفراد الطبقة البيروقراطية ينتمون إلى الصفوة السياسية في اليابان، وعلى ذلك، فإن اليابان - سواء في الماضي أو في الحاضر - قد أضفت على بيروقراطيتها العليا وضعًا مركزيًا في السلطة السياسية يفوق مايمنح للبيروقراطيات في الدول المتقدمة الأخرى.

وهكذا، فإن الدارس لتطورات البيروقراطية اليابانية يستطيع أن يلمس -إلى حد بعيد - مدى تأثرها بالأوضاع السياسية السائدة فيها. فقد بدأ الأخذ بأساليب تنمية كفاءتها مع قيام نظام الوزارة المسؤولة والسير في اتجاه التنمية الاقتصادية والاجتماعية في أواخر القرن الماضي. ثم عمدت تيارات السياسة الحزبية إلى النيل منها، ولما وضعت الحرب العالمية الثانية أوزارها اتجهت اليابان إلى الإفادة من تجارب الولايات المتحدة الأمريكية في ظل الديمقراطية البرلمانية الحالية والقائمة على أساس دستور عام ١٩٤٧م(٣٥).

(٣٤) Masamichi Inoki, op. cit., pp. 299-300.

(٣٥) Akira Kubata, *Higher Civil Servants in Post War Japan*, (New Jersy: Princeton University Press, 1969), pp. 173-174.

وجدير بالذكر، أن القيادة السياسية في اليابان، لكي تصل بالدولة إلى ما وصلت إليه الآن من تقدم إداري واقتصادي، قد استطاعت أن تتعرف على خصائص الطابع القومي الياباني، إلى جانب التعرف على الطبيعة الخاصة للشخصية الثقافية اليابانية، ذلك أن كل جانب من جوانب هذه العوامل المعنوية أو الثقافية قد أدى دورًا أساسيًا في تكتيل إدارة التحديث، وفي تكتيل إدارة التنمية، وفي تحقيق إرادة الدولة في التفوق والتقدم في كافة المجالات .. (٣٦).

فبالنسبة لخصائص الطابع القومي الياباني فإنها تتعدد، ومنها على سبيل المثال، الروح الجماعية التي تسود المواطنين والتصرف بروح المسؤولية والإنصاف..، واختفاء الروح الفردية والولاء المطلق للإمبراطور، وللأعلى مكانة وسنًا. أي سيادة علاقات الاحترام وفقًا للمكانة الأعلى، والسعي نحو إبراز تجانس المجتمع وسمو الروح فوق الماديات والتركيز على القيم الأخلاقية مثل الصفاء والإخلاص، وحب الخير والتسامح والتعاون، والألفة والمودة، والثقة المتبادلة بين الفرد والتنظيم؛ وكلها قيم يمكن أن يكون لها مردود إيجابي على الإنتاجية وعلى عملية التنمية بجوانبها السياسية والاقتصادية، وفي مراحلها المختلفة.

وبالنسبة لخصائص الثقافة السياسية التي انعكست انعكاسًا إيجابيًا على تجربة التنمية في اليابان فإنها تتعدد، وتتقابل مع خصائص الطابع القومي. فالممارسات الإدارية في اليابان تعتمد على الثقة المتبادلة بين الفرد والمنظمة، هذه الثقة القائمة على اليقين بأن حسن الأداء وزيادة الإنتاجية والعمل بروح الجماعة، يخلق في نفس الفرد العامل دافعًا قويًا نحو العمل وزيادة الإنتاجية. وهكذا، جعلت «الجماعية» المجتمع الياباني مجموعة من الخلايا مثل خلايا النحل، كل خلية تجتهد في العمل السياسي والاقتصادي والاجتماعي. كما كان للتدرج الهرمي في المكانة السياسية والاجتماعية انعكاساته الكبيرة على سير العمل بأسلوب منظم ودقيق، كذلك الإحساس باحترام الحكومة والشعور بالهيبة ساعد الحكومة على القيام بالعديد من المشروعات والنظم التي لاقت المساندة والتأييد

(٣٦) Alvin Toffler, *The Third War,* (New York: Bantham Books, 1981), pp. 46-60.

من قبل المواطنين، يُغلِّف كل ذلك شعور بالتعصب من قبل المواطنين «للقومية اليابانية» والرغبة في بقاء هذه القومية تحتل مكاناً متميزاً بين القوميات الأخرى، وهو ما اتضح قبل الحرب العالمية الثانية في تجربة التنمية المجتمعية، واتضح مع أحداث الحرب والشعور الفياض بالوطنية والقومية اليابانية الذي فاق كل التصورات، ثم بعد الحرب العالمية الثانية وهو ما اتضح في محاولة تعويض الفشل العسكري بالنجاح الاقتصادي؛ وفعلاً تحققت المعجزة الاقتصادية على الأرض اليابانية.

لقد استطاعت القيادة السياسية في اليابان أن تتعرف على خصائص الثقافة السياسية، واستطاعت الاستفادة من هذه الخصائص، بالإضافة إلى خصائص الشخصية الثقافية اليابانية التي تتميز بمحاولة الأقلمة وتطويع كل ماهو جديد لكي يتمشى مع خصائص البيئة اليابانية، ومن هنا، فإننا نجد أن اليابان تواجه مشكلة الصراع بين الأصالة والمعاصرة. لقد استطاع اليابانيون استيعاب خلاصة الخبرة الصينية، ثم الألمانية والغربية بصفة عامة، واتجهوا إلى استيعاب خلاصة الحضارة الإسلامية، كل ذلك بما يضيف إلى الثروة الثقافية والقيمية اليابانية دون أن يعني ذلك تراجع الثقافة اليابانية. وانطلاقاً من هذا التصور استطاعت اليابان أن تجمع أفضل مافي الثقافات الأخرى ومزجها بالثقافة الوطنية اليابانية. وفي الواقع، لم يكن من الممكن تحقيق ذلك دون قيادات سياسية واعية بالدور والوظائف المطلوبة وبالأهداف المرجوة.

إن الإنجاز الحقيقي للقيادة السياسية يتضح من خلال تصور عملية «الصهر المستمر» التي شهدها المجتمع الياباني لمختلف مكوناته، مما خلق منه جسداً حيّاً يعمل بكل أطرافه وبكل إرادته من أجل إتمام عملية التنمية، حيث كان لاستمرارية النظام السياسي أو نظام الحكم أثره في استمرار الأهداف التي أعلنتها القيادة اليابانية. أي إن الإطار الفكري الذي بناء عليه تحددت أهداف التنمية لم يتغير، بينما في كثير من الدول النامية، يتغير هذا الإطار مع تغير الشخص الحاكم. كما أن تفاعل النظام السياسي مع النظام الثقافي ترتب عليه قيام النخبة

المثقفة في المجتمع الياباني بدورها في عملية التنمية، فقد وقفت إلى جانب القيادة السياسية عن قناعة وجعلت من عملية خلق إدارة التنمية لدى الشعب الياباني وتوفير متطلباتها الفكرية والثقافية واجبها الأساسي. وقد اتجهت تلك القيادات الفكرية إلى امتصاص خلاصة الحضارات الأخرى لدفع عملية التنمية في بلادها فقد أمكنهم التوفيق بين القيم التقليدية والقيم الوافدة من الخارج، وهو مايترتب عليه إزالة التناقض الذي تعيش فيه معظم التجارب التنموية والتحديثية في كثير من دول العالم الأخرى. كما أن هذه القيادات الفكرية قامت بمهمة نقل التقنية الغربية إلى الواقع الياباني أحيانًا «وأقلمة» مالم تستطع نقله أحيانًا أخرى.

في الواقع، ماكان يمكن للنخبة المثقفة، والبيروقراطية المنفذة لسياسات التنمية أن تقوم بهذا الدور إن لم تستطع النخبة الحاكمة أن تخلق لديها الحافز والدافع، بل إنها ذهبت إلى أبعد الحدود لتنمية مشاعر الولاء في صفوف العاملين، بالتأكيد على معاملتهم بإنصاف وإنسانية، وفي المقابل فإن التزام هؤلاء العاملين التصرف بروح المسؤولية والإنصاف فيما بينهم والعمل بروح الجماعة كان التزامًا قويًا أكد عمق العلاقة بين البيروقراطية اليابانية من ناحية وبين القيادة السياسية من ناحية أخرى، وهو ماينذر وجوده في تجارب عديدة للتنمية. كما أن الشعب الياباني لديه من الخصائص - كما سبقت الإشارة - ماجعله يسير في الطريق نفسه الذي رسمته له القيادات السياسية والفكرية دون تردد، حيث واجب الطاعة والولاء والتسلسل أو التدرج في الطاعة والولاء، مما جعل البعض يشير إلى أن الشعب الياباني شعب يمتاز بالحذق وحدّة الذهن والمهارة، وعدم الأنانية..، وهو شعب منظم ومحب للعمل ومطيع لقياداته، وهو ما انعكس على جهود اليابانيين في التنمية.

يمكن القول إن التفاعل في إطار الجسد الياباني من خلال الألفة والمودة، التي تعتمد عليها الرابطة المشتركة في الحياة اليابانية، وماتنطوي عليه من اهتمام ودعم للآخرين، ومن مشاعر الانضباط وعدم الأنانية والتي تمكن المواطن من

العيش في أمان خلال إقامة علاقات اجتماعية وصداقات حميمة دفع إلى وجود رؤية واضحة وطاقة حافزة أمكن الاستفادة منها للسير في إطار تلك الرؤية السليمة، وذلك بشيء من الاستمرارية، والانضباط، والولاء، والانتظام، وهو مايفسر نجاح عملية التنمية والتحديث، ولأن للمجتمع الياباني بيئته التي تحيط به، وما يتصل بها من علاقات يمكن أن ينعكس على تجربة التنمية، لذا يمكن القول إن البيئة الخارجية للمجتمع الياباني سواء في بعدها الإقليمي أو بُعدها العالمي قد أفرزت مجموعة من العوامل كان لها انعكاس إيجابي على نجاحَ تجربة التنمية في ذلك المجتمع.

لقد كان التفاعل بين البيئة الداخلية اليابانية والبيئة الخارجية في كل الأحوال لصالح تجربة التنمية في اليابان. فقد قامت السياسة اليابانية قبل الحرب العالمية الثانية على أساس النزعة التوسعية في منطقة جنوب شرقي آسيا، وذلك لتوفير الموارد الأولية والطاقة من ناحية، وفتح الأسواق لتصريف منتجات الصناعة اليابانية من ناحية أخرى من خلال «سياسة الحرب»، وانطلقت السياسة اليابانية في تحقيق هدفها بعد الحرب العالمية الثانية، ولكن من خلال «سياسة السلام» استجابة للظروف الخاصة باليابان والتي أعقبت تلك الحرب. المهم في ذلك «المرونة» والقدرة على «التكيُّف» مع البيئة المحيطة بما يدفع تجربة التنمية. بل إن الشعب الياباني وقياداته الفكرية والسياسية قد استفادوا من الهزيمة العسكرية في هذه الحرب بأن حاولوا «التعويض» عنها بنصر اقتصادي يعيد الثقة في «الشخصية القومية اليابانية» بين اليابانيين أنفسهم قبل أن يعيدوها في نفوس الآخرين.

لذلك، يرى البعض أنه يمكن تفسير النجاح الذي شهدته التجربة اليابانية من خلال العوامل والمتغيرات والضغوط النفسية الخارجية التي تعرض لها الشعب الياباني. إذ أنه انطلاقاً من التحديات التي واجهها هذا الشعب: حاول إثبات قدراته على البقاء والنجاح؛ وهو تفسير مقبول في نظريات التنمية.

لقد استفاد اليابانيون بشكل مباشر وغير مباشر من العلاقة الخاصة التي نشأت بين اليابان والولايات المتحدة، وهي علاقة التبعية العسكرية والسياسية التي جعلت اليابانيين يحاولون «إثبات الوجود» في هذا المجال الاقتصادي، مستفيدين في ذلك من التخفيض في النفقات العسكرية، وهو الأمر الذي كان له أثر كبير في زيادة الأثر التراكمي في عملية التنمية. وفي المقابل، يمكن تصور مدى الإنفاق العسكري الذي واجهته الميزانية في جميع دول العالم بدءًا من الستينيات وحتى الآن، وهو مايمثل أكبر تحد لعملية التنمية. لذلك، فإننا نرى أن النظرة الموضوعية لتقويم تجارب التنمية لابد أن تأخذ في الحسبان العوامل السياسية والثقافية والاقتصادية والاجتماعية ...، سواء في المحيط الداخلي أو المحيط الخارجي، وهو ما يمكن الانطلاق فيه سواء بالنسبة لتجربة التنمية والتحديث في اليابان أو تجارب غيرها من الدول.

ومما لا شك فيه أن دراسة جوانب التجربة اليابانية في التنمية وتحليلها تقدم لنا العديد من الدروس التي يمكن الاسترشاد بها في المسيرة الإنمائية للدول النامية. كما يمكن الاستفادة منها في فهم عملية التفاعل بين النظام السياسي والنظم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.. في داخل المجتمع من ناحية، وفي فهم عملية التفاعل بين ذلك المجتمع والبيئة الخارجية «الإقليمية والعالمية» من ناحية أخرى.

الخصائص المشتركة للبيروقراطية في الدول المتقدمة

عرضنا فيما سبق صورة متقدمة للبيروقراطية في التاريخ الإداري الحديث في كل من ألمانيا وفرنسا وبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية، كما تتبعنا تطورات البيروقراطية في اليابان.

وبعد هذه الدراسة التاريخية البيئية المقارنة للبيروقراطية، ومالابسها من تطورات في هذه الدول المتقدمة، يبدو من الأوفق الاستعراض عن كثب للخصائص المهمة لهذه البيروقراطيات والتعرف على سماتها الرئيسة التي حظيت بالاهتمام من قبل الكثيرين من علماء الدراسات المقارنة، وأهمها :

أولاً : التنظيم الحكومي في هذه الدول أصبح متميزاً ومحدداً وظيفياً:

The system of governmental organization is highly differentiated and functionally specific....

ويعني هذا وجود بيروقراطية تتميز بدرجة عالية من التخصص وقدرة أو مستوى من الجدارة يؤهل الفرد للدخول في البيروقراطية.

ثانياً : الإجراءات اللازمة لوضع القرارات السياسية أصبحت في غالبيتها عقلانية وعلمانية؛

Procedures for making political decisions are largely rational and secular

ثالثاً : حجم النشاط السياسي والإداري ومداه أصبح متسعاً، بحيث يتخلل كل مجالات الحياة في المجتمع، وثمة ميل إلى الزيادة في ذلك الحجم والمدى.

The volume and range of political and administrative activity are extensive, permitting all major spheres of life in the society, and the tendency is toward further extension.

رابعًا : توجد في الغالب علاقة قوية بين السلطة السياسية والشرعية التي تقوم في هذه الدول على تعاون المواطنين والقادة السياسيين بشكل شامل فعال.

There is a high correlation between political power and legitimacy, resting on a sense of popular identification with the nation-state which is widespread and effective.

إن هذا النظام يقلل احتمال وجود تناقض بين السلطة الشرعية، ذلك أن النظام السياسي في هذه الدول نظام غاية في الكفاءة وقادر على ترجمة المطالب الشعبية إلى قرارات دون أن يتركها خارج المجال السياسي.

خامسًا : اهتمام شعبي كبير بالنظام السياسي.

Popular interest and involvement in the political system are widespread.

بيد أن ذلك لايعني حتمية اشتراك الجماهير في عملية إصدار القرارات السياسية. والواقع، أن مفهوم «التجديد أو التحديث» لايرتبط بنظام حكم معين بذاته أو بفكرة أو أيديولوجية معينة، ولايتضمن بالضرورة وجود حكومة ديمقراطية وممثلة للشعب .. ويمكن أن نتلمس خصائص لصيقة بالبيروقراطية في هذه المجتمعات المتقدمة رغم تنوع نماذج البيروقراطية من بلد إلى بلد آخر، وتتضح هذه الخصائص في الآتي :

١ – جهاز الخدمة المدنية في الدولة ذات النظام السياسي الحديث والمتقدم تكون على درجة كبيرة من الضخامة والتعقيد والأهمية وتتحدد مهمته في تنفيذ القرارات السياسية، ويغلب على هذه البيروقراطيات الخصائص التي حددها ماكس ڤيبر للنموذج المثالي للبيروقراطية (The ideal type of bureaucracy) سواء في المواصفات الهيكلية أو السلوكية منها(٣٧).

---

(٣٧) Ferrel Heady, op. cit., p. 168.

٢- تتسم البيروقراطية في هذه المجتمعات بدرجة عالية من التخصص بحيث تحتاج إلى كوادر بشرية مهنية وفنية. وهذا، بطبيعة الحال انعكاس للمدى الذي امتد إليه النشاط الحكومي في هذه المجتمعات والمتطلبات الفنية اللازمة لنجاحها والتي يفرضها تنفيذ برامج الحكومة.

٣- إن البيروقراطية في هذه الدول تتحلى بمواصفات مهنية (Professionalization) تتمثل في اعتبار الخدمة العامة مهنة، مثلها مثل مهنة المحاماة والهندسة النووية أو العمل الاجتماعي ...، وهذا الاتجاه المهني ينتج من عدة عوامل وهي : اعتماد معايير الجدارة والكفاءة كأساس للتعيين، والتأكيد على التعليم والتدريب كأساس لأداء الأعمال المختلفة، ووجود شعور الاعتزاز في العمل الحكومي، وضمان استمراريته بمقارنته بالعمل في القطاع الخاص.

٤- نظرًا لأن النظم السياسية في هذه الدول مستقرة وناضجة نسبيًا (Relatively stable and mature)، كما أن البيروقراطيات فيها متطورة ومتقدمة بشكل عام لذا نجد أن دور البيروقراطية في العملية السياسية واضح جدًا، والخط الفاصل بين البيروقراطية والمؤسسات السياسية الأخرى محدد أو مقبول، وبعبارة أخرى يتوقع من البيروقراطية في هذه المجتمعات أن تؤدي دورًا أساسيًا وفعالاً في عملية تنفيذ القوانين وتطبيقها، ودورًا أقل فعالية في وضع القواعد والقوانين وصياغة الأهداف.

٥- تخضع البيروقراطية في هذه الدول لرقابة سياسية فعالة تمارسها مؤسسات سياسية تملك اختصاصات محددة، ويرجع ذلك للاتجاه التخصصي للبيروقراطيين (Specialized orientation of bureaucrats). بيد أنه يجدر الانتباه إلى أن الرقابة السياسية الفعّالة على البيروقراطية لاتتأتى حتمًا من مصادر تعدّ مناسبة في الديمقراطيات الغربية، إذ تمارس في النظام الدكتاتوري من قبل الحزب الحاكم أو من قِبَل قيادة النخبة(٣٨).

---

(٣٨) Ferrel Headey, Ibid., pp. 169-170.

البيروقراطية في الدول النامية

بدأت الدول النامية في الظهور منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية، حيث ولد في الخمسينيات أكثر من نصف دول العالم وإن اختلفت تواريخ ميلادها.

وحين ولدت هذه الدول، ولدت ومعها أثقال رهيبة من التخلف الشامل، اجتماعيًا وسياسيًا واقتصاديًا وثقافيًا وتعليميًا. كما حملت أثقالاً ضخمة من الفقر والجهل والمرض. ومرجع ذلك كله يعود إما إلى الاستعمار، وإما إلى التجزئة والتشتت، وإما إلى افتقار هذه الدول إلى الموارد الطبيعية.

وفي دراستنا لظاهرة البيروقراطية في الدول النامية، نجد أنها انعكاس للسيطرة الاستعمارية، لأن معظم هذه الدول النامية ظلت تحت الاحتلال الأجنبي لفترات طويلة مما جعل نظامها الإداري يرتبط ارتباطًا كاملاً بالدول المستعمِرة أو بسلطة الاحتلال.

وسنعرض فيما يلي للبيروقراطية في الهند كمثال للبيروقراطية في الدول النامية. فلقد تأثرت البيروقراطية في الهند بالتراث الاستعماري البريطاني وبمؤسساته الإدارية والسياسية، والأحزاب الرئيسة بخصائصها المشتركة والعلاقات بين القادة السياسيين والبيروقراطيين، وفي الرقابة الخارجية الفعالة على البيروقراطية.

لقد كوّن الإنجليز بيروقراطية اعتمدوا عليها في حكم الهند كلها، إذ كان العنصر الإنجليزي الذي أحسن تدريبه على الإدارة الاستعمارية هو قوام الجهاز البيروقراطي في الهند وبخاصة في مستوياته العليا. ومن ثم فلاعجب أن يسهم هذا الجهاز في رسم سياسة السيطرة على الهند وتنفيذها. فقد كان على درجة كبيرة من الكفاية والمهارة مكنت الإدارة البريطانية من البقاء في الهند مدة قرن ونصف أو تزيد.

البيروقراطية الهندية

تُعد الهند سباقة إلى جهاز خدمة مدنية متطور أكثر من بريطانيا نفسها بسبب خبرة شركة الهند الشرقية البريطانية خلال القرن التاسع عشر(٣٩).

ففي أوائل القرن التاسع عشر، وعلى وجه التحديد خلال مدة حكم لورد كلايف (Clive) للهند، أجرت الحكومة اتفاقات مع موظفي الشركة حرّم بمقتضاه عليهم قبول هدايا من الأهالي أو الاشتغال بالتجارة الخاصة. ونشأ بذلك مايعرف بالخدمة المدنية التعاهدية (Convented civil service).

ويلاحظ أن إصلاحات «كلايف» لم تحسن من حالة جهاز الخدمة المدنية، وتعزى الإصلاحات الحقيقية في هذا الصدد إلى لورد Comwalis، الذي غير كلية نظام الإدارة في الهند. فقد كان - كأي مستعمر - لايثق في الهنود، ولذا جعل الوظائف العليا وقفًا على الإنجليز، واستبقى للهنود الوظائف الدنيا الرتيبة، وحظر على العاملين الاشتغال بأي عمل مربح، ورفع رواتبهم، وأخذ بنظام الأقدمية في الترقي.

ثم قام لورد (Wellesly) بخطوة أخرى في الإصلاح الإداري، إذ أنشأ معهدًا لتدريب الموظفين الجدد بتلقينهم دراسات في التاريخ واللغات والقانون بالهند، وكان على كل طالب أن يدرس في ذلك المعهد لمدة ثلاث سنوات قبل توليه أية وظيفة في الإدارة. وقد استعيض عنه عام ١٨١٣م بكلية Haileybury في بريطانيا فكان يتعين على من يرغب في الالتحاق بوظائف الهند الدراسة في

(٣٩) ويُرجِع بعض كتاب الإدارة في الهند استحداث اصطلاح «الخدمة المدنية» الشائع في الدول الأنجلوسكسونية - والذي يقابل اصطلاح الوظيفة العامة - إلى شركة الهند الشرقية حيث أطلق هذا الاصطلاح على ذلك الجانب من الخدمة فيها والذي يقوم به موظفون لاينتمون إلى الجيش أو البحرية.
حمدي أمين عبدالهادي، *الإدارة العامة المقارنة: أساليب البحث وتطبيقاتها*، ص ص١٣٧-١٤٨.

هذه الكلية لمدة أربع سنوات قبل التوجه إلى الهند، وقد استمرت هذه الكلية حتى عام ١٨٥٣م(٤٠).

وفي عام ١٨٣٣م، صدر قانون العهد The charter act الذي ألغى نظام المحاباة في شغل الوظائف القائمة وقتئذ، واستعاض عنه بنظام المسابقات المفتوحة لاختيار العاملين على أساس الجدارة. وقد أتاح هذا القانون للهند جهازًا وظيفيًا على درجة عالية من الكفاءة، وكانت تجربة نظام امتحانات التوظف في الخدمة المدنية بالهند تجربة إدارية ناجحة احتذتها بريطانيا فيما بعد بالنسبة لوظائفها العامة. لقد ألغى هذا القانون الاحتكار التجاري للشركة واستعاض عنه بنظام إداري مركزي.

وتمثلت الخطوة الإصلاحية الثالثة في المطالبة «بتهنيد» الوظائف أي تمكين الهنود أنفسهم من شغل الوظائف العالية، إذ إنه على الرغم من أن البند ٨٧ من «قانون العهد» قضى بأن لايحرم أي مواطن أو أي شخص بسبب الدين أو الجنس أو المولد من شغل أية وظيفة في الشركة فقد بقي هذا النص عاطلاً، إذ استبعد الهنود من الوظائف لأن امتحانات التوظف كانت تعقد في بريطانيا، وكانت تحدِّد أعمارًا صغيرة لدخول مسابقات التوظف، كما كان مستوى الامتحانات مرتفعًا ويراعى في وضعها مستوى خريجي جامعات بريطانيا.

لقد كان أقصى سن لدخول تلك المسابقات هو ٢٣سنة، خُفِّض عام ١٨٦٠م إلى ٢٢سنة، ثم إلى ٢١سنة في عام ١٨٦٦م، فإلى ١٩سنة في عام ١٨٧٨م، وذلك بقصد الحيلولة دون دخول الهنود تلك المسابقات، حيث يتعذر على الهنود في تلك السن المبكرة أن يذهبوا إلى بريطانيا، ويدخلوا امتحانات التوظف مع الإنجليز المتخرجين من جامعتي أكسفورد وكمبردج.

وفي عام ١٨٧٠م، صدر قانون يسمح بتعيين الهنود في الوظائف وفق قواعد تضعها حكومة الهند، ولكن الحكومة الاستعمارية لم تضع تلك القواعد

(٤٠) Naresh Chandra Roy, *The Civil Service in India,* (Calcutta, 1958), p. 52.

موضع التنفيذ إلا بعد مضي تسع سنوات. وكانت تلك القواعد تخول حاكم الهند سلطة تعيين الهنود الذين ينتمون إلى أسر كريمة ووسط اجتماعي راقٍ في حدود سُدس الوظائف سنويًا.

ولكن الرأي العام الهندي لم يرضَ عن ذلك الوضع، وقام بعض المواطنين أمثال السيد Sundra Nath Benerjee بحركة تدعو إلى تقدم الهنود لامتحانات التوظف التي تعقد في بريطانيا وفي الهند. كما طالب المؤتمر الهندي الذي تأسس عام ١٨٨٥م برفع سن القبول في تلك الامتحانات(٤١).

وفي عام ١٨٨٦م قام لورد Dufferin بتشكيل لجنة برئاسة «سير تشارلز ايتشون Charles Aitchison» لإجراء دراسة تهدف إلى تحقيق العدالة الكاملة بالنسبة لمطالب الهنود في شغل أكبر عدد من الوظائف، وبخاصة العليا منها.

وقد أوصت هذه اللجنة برفع سن القبول للوظائف إلى ٢٣سنة، وإحلال الوظائف الإمبراطورية المركزية والمحلية محل الوظائف التعاهدية لشركة الهند الشرقية، وبذلك تحولت وظائف الشركة إلى وظائف حكومية. كما أنشئت الوظائف المساعدة، وأتيحت الفرصة أمام الهنود لشغلها.

وظلت مقترحات «لجنة ايتشسون» عاطلة دون تنفيذ حتى صدر في عام ١٩٠٩م القانون المعروف باسم قانون إصلاحات مورلي – مينتو (The Morley Minto Reforms) محققًا بعض آمال الهنود. وشكلت لجنة مَلَكيَّة للوظائف العامة عام ١٩١٢م برئاسة لورد Islington. وكان من أهم اختصاصات تلك اللجنة النظر في القيود التي كانت لاتزال قائمة بالنسبة لشغل غير الأوربيين (Non-Europeans) للوظائف العليا في الخدمة المدنية. ومن العجيب أن الأوربيين قاموا بمعارضة قوية ضد فكرة مشاركة الهنود امتحانات التوظف لشغل الوظائف العليا بدعوى أنهم دونهم كفاءة ومدنية وصلاحية(٤٢)، وقد أعاقت الأحوال

(٤١) A.B. Tyagi, *Public Administration,* (Delhi, 1958), p. 141.

(٤٢) N. Chandra Roy, op. cit, p. 137.

السياسية والدولية أعمال توصياتها، فشكلت لجنة أخرى بعد الحرب العالمية الأولى عام ١٩١٨م، تلخصت توصيات الإصلاح المقدمة منها فيما يلي :

- عقد امتحانات التوظف في كل من بريطانيا والهند.
- تخصيص نسبة أولية مقدارها ٣٣٪ من وظائف الهند العليا تُشغل في الهند نفسها وزيادة هذه النسبة بمقدار ١,٥٪ سنويًا.
- زيادة المرتبات والمعاشات والإجازات وبدلات ماوراء البحار لموظفي حكومة الهند.

وفي عام ١٩١٩م، صدر قانون تضمن هذه التوصيات وأنشأ «لجنة خدمة مدنية» تتولى اختيار شاغلي الوظائف المحلية والمساعدة. كما قضى هذا القانون بتخويل الحاكم سلطة المحافظة على حقوق الأوربيين ومصالحهم في الوظائف، وتمثيل الأقلية المسلمة في الوظائف المدنية وغيرها(٤٣).

كما صدر، في عام ١٩٣٥م، قانون حكومة الهند، الذي أصلح إلى حد بعيد نظام الوظيفة في الهند، إذ أنشأ لجانًا مركزية للخدمة المدنية في العاصمة ولجانًا أخرى محلية في الولايات الهندية. وأخضع نظام الوظائف للهيئة التشريعية، وقيد امتيازات الأوربيين في الوظائف العامة.

ولقد جابهت الهند مع مطلع فجر الاستقلال مشكلتين أساسيتين اعترضتا سبيل تحقيق الكفاية في الوظيفة العامة بها، تمثلت المشكلة الأولى في قصور جهاز الوظيفة العامة عن النهوض بأعبائه الجديدة المتزايدة التي يتطلبها عهد الاستقلال. فالحكومة المستعمرة كانت تعنى قبل كل شيء بالمحافظة على القانون والنظام وإيجاد الوسائل الكافية للتجارة والاستثمار وكان عليها جباية الضرائب وإقرار القانون دون أدنى تدخل في شؤون الشعب.

(٤٣) A.B. Tyagi, op. cit., p. 141.

فالجهاز الذي أعده المستعمر يلائم الغرض الذي قام من أجله إلى حد بعيد. ولكن ما تكاد الدولة تحصل على استقلالها، حتى تواجهها مشكلات أخرى لاتقل أهمية عن هذه المشكلة، فعليها أن ترسم سياسة التنمية الاقتصادية، وتقوم بالمشروعات التقدمية المختلفة، وتبدأ في إعداد برنامج للتصنيع، وتنشئ علاقات تجارية مع الدول الأخرى، وتسيطر على نقدها. كما أن عليها أن تواجه مشكلات أخرى من هذا الطراز، وكل منها يحتاج إلى موظفين إداريين على درجة عالية من القدرة والكفاءة. والتجارب التي خاضتها هذه البلاد في عهد الاستعمار لم تكن قد اكسبتها خبرة بأعمال من هذا القبيل، وإن خلق نظام إداري فني قادر على معالجة هذه الأمور المعقدة التي تحتاجها الحكومات المعاصرة إنما هو مسألة بالغة الأهمية تواجهها كل دولة حديثة عهد بالاستقلال.

أما المشكلة الثانية فكانت ضعف الإدارة الحكومية بسبب إخلاء المستعمرين الإنجليز فجأة للوظائف التي كانوا يشغلونها(٤٤).

والواقع أن جميع الدول الآسيوية والأفريقية التي تحررت من الاستعمار واستقلت حديثاً واجهت ولا تزال مشكلتي ازدياد عدد الوظائف -لمواجهة أعباء التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة التي يتطلبها عهد الاستقلال- وترْك المستعمرين الأجانب للوظائف التي يشغلونها فجأة، فيحدث الارتباك في الكيان الإداري للدول المتحررة(٤٥). وهذا يقتضي تجنيد جميع الكفاءات الوطنية لمواجهة الأعباء الجديدة والاستعانة بخبرة أبناء الدول الصديقة والمحايدة والتي ليست لها مصالح استعمارية.

وقد بادرت حكومة الهند بمواجهة تلك المشكلات منذ عام ١٩٤٦م، فأجرت امتحانات مسابقة مفتوحة لشغل الوظائف الخالية لم تتقيد فيها بسن

(٤٤) A.B. Tyagie, op.cit., p. 142.

(٤٥) وهذا ماحاوله الاستعمار في أندونيسيا والصومال وغانا وغينيا ومالي والكونغو وغيرها ... كي يضطرها إلى التماس معونته فيعود موظفو الإدارة الاستعمارية إلى وظائفهم السابقة تحت ستار المساعدة في تقديم برامج المعونة الفنية.

معينة، مما مكن عددًا كبيرًا من الكفاءات من التقدم لها والنهوض بالعبء الضخم في بناء الدولة الجديدة.

وبعد اختيار العاملين وتعيينهم، ظهرت مشكلة تنمية معارفهم وتحسين قدراتهم المهنية. والحقيقة إن هذه المشكلة ظهرت إبّان الحرب العالمية الثانية، فقبل تلك الحرب، كان المعينون تحت الاختبار يدربون لمدة سنتين في إحدى الجامعات البريطانية، ولكن هذا النظام لم يستمر خلال الحرب فعقدت لهم دراسات تدريبية في الهند. غير أنه مع الاستقلال اقتضى الأمر وضع نظام ثابت لتدريب العاملين ومن ثم حسن استخدامهم، فأنشئت عام ١٩٤٧م مدرسة التدريب للوظائف الإدارية (Indian Administrative Science Training) في نيودلهي.ثم أنشئت مدرسة أخرى عام ١٩٤٩م لشاغلي الوظائف المساعدة (Training School for Assistants).

كما وضع الدستور الهندي بعض ضوابط مهمة لتحقيق كفاية الوظائف العامة وذلك في القسم الرابع بعنوان «الوظائف في الاتحاد والولايات»، ويشتمل على فصلين عرض أولهما للوظائف وضمان الاستمرارية في الخدمة، وعدم فصل الموظف أو خفض درجته دون إتاحة الفرصة له في الدفاع عن نفسه.

ونظرًا لاتساع مساحة الهند وأخذها بنظام الاتحاد الفيدرالي، فقد استحدثت المادة ٣١٢ من الدستور، إلى جانب وظائف حكومة الاتحاد ووظائف الولايات، نوعًا من الوظائف أطلق عليه «وظائف الهند كافة» وهي تشمل الوظائف الحساسة الحيوية، وكانت تقتصر على وظائف الشرطة والإدارة، لكنها شملت فيما بعد الوظائف الطبية والهندسية وغيرها من الوظائف الفنية والإدارية.

وقد حقق هذا النوع من الوظائف الوحدة الإدارية للهند، ومكّن حكومتها من توفير مستوى الكفاية المطلوب بالنسبة للوظائف المهمة، إذ كان على الحكومة المركزية مهمة الحصول على الموارد البشرية الكفؤة واللازمة لإدارة أجهزة الإدارة العامة بينما جعل الإشراف على شاغليها لحكومات الولايات التي يعملون بها.

كما عرض الدستور الهندي للجان الخدمة العامة في الحكومة المركزية وحكومات الولايات وذلك من حيث تشكيلها وحصانة أعضائها وسلطاتها بما يكفل قيامها بدور فعال في النهوض بمستوى الكفاية في الوظائف العامة.

والواقع، إن نظام الخدمة المدنية في الهند قد تأثر بالظروف السياسية خلال الحكم البريطاني مما جعله يستمد أساسه إلى حد بعيد من البيروقراطية في بريطانيا، وإن كانت قد أدخلت عليه بعض التغييرات خلال السنوات اللاحقة للاستقلال.

ويمكن أن نلحظ السمات الآتية لهذا النظام :

١- ازدياد أعباء الوظائف العامة تبعًا لازدياد واجبات الدولة في عهد الاستقلال نتيجة تطور دورها من مجرد أداة سلبية لإقرار القانون والنظام لحساب المستعمر إلى عامل إيجابي فعال في تحقيق التنمية الشاملة ابتغاء رفاهية الشعب ورفع مستوى معيشته. وتلك سمة عامة نجدها في جميع الدول الأفرو آسيوية حديثة الاستقلال.

٢- اختيار الموظفين عن طريق امتحانات المسابقات المفتوحة التي تجرى على أساس الثقافة لا الدراسة التخصصية، مع إتاحة الفرصة أمام جميع الكفايات في الدولة للتقدم إليها دون تفضيل مباشر أو غير مباشر لفئة أو طبقة أو خريجي جامعة أو معهد معين. وكان الاستعمار البريطاني من قبل يقصر شغل الوظائف -لاسيما العليا منها- على طبقة أبناء الأسر الكبيرة الموالية له ممن دربهم البريطانيون تدريبًا محكمًا في جامعتي أكسفورد وكمبردج، وجعلوا منهم الطوق الفولاذي الذي حكموا به الهند حكمًا غير مباشر.

٣- ارتفاع مستوى المرتبات في الوظائف العامة عنه في أي قطاع آخر، وكان بعض الموظفين يتقاضون مرتبات أعلى من الوزراء، مما جعل الوظيفة العامة تحتل مركزًا اجتماعيًا وسياسيًا، وتمثل دور القيادة الرشيدة في المجتمع.

وتشعر الهند اليوم أكثر من أي وقت مضى بحاجتها الملحة إلى الإصلاح الإداري لتطوير جهازها البيروقراطي كي يصبح أداة الشعب في تحقيق آماله وتطلعاته نحو التقدم الاقتصادي والاجتماعي المنشود. هذا الجهاز الذي يعدّ في نظر دعاة الإصلاح الإداري مشوبًا بالقصور في عدة نواحٍ، ولا يتلاءم وخدمة أهداف الهند المستقلة.

وتتمثل أهم مظاهر القصور في عجز البيروقراطية الهندية عن تحقيق أهداف السياسات الاجتماعية والاقتصادية للحكومة. ويرى المصلحون الإداريون في الهند أن أخطر جوانب الفشل هي دون شك تلك التي تتسم بها الإدارة الاقتصادية، لقد حققت الهند كدولة نامية بعض التقدم، ولكنها في حاجة إلى تحقيق الكثير.

لقد حاولت عدة لجان بعد الاستقلال فحص ودراسة قطاعات معينة من الإدارة، انتهى بعضها إلى عدد من التوصيات المفيدة؛ حيث استهدفت لجان الإصلاح الإداري في الهند في أداء مهامها وإبداء المشورة بشأن كيفية تحويل جهازها البيروقراطي إلى إدارة ملائمة لتحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية للتنمية.

ومن جهود الإصلاح الإداري التي استهدفت تطويع البيروقراطية الهندية لمتطلبات التنمية تلك الدراسة المستفيضة التي تضمنها تقرير «لجنة الإصلاحات الإدارية بشأن الجهاز الحكومي في الهند وإجراءات العمل فيه[٤٦]».

وقد أخذت هذه اللجنة في حسبانها، عند وضع مقترحاتها، الدور المرجو من الإدارة في مرحلة مابعد الاستقلال، والذي من شأنه زيادة تطلعات الشعب. ولما كانت الإدارة تعكس مرحلة الإنماء الاجتماعي والاقتصادي والسياسي وتتأثر باتجاهات وحوافز أولئك المنوط بهم تسييرها. لذلك، رأت اللجنة انطلاقًا من

(٤٦) سبق الإشارة إلى هذه اللجنة، وهي لجنة فولتون، والتي قدمت تقريرها عام ١٩٦٨م، وتم نشره في عديد من المجلات العلمية في بريطانيا.

هذه الاعتبارات إلقاء نظرة واقعية على الأمور مستهدفة تحقيق توازن بين متطلبات الاستمرار والتغيير، ومن ثم أوصت اللجنة بما تراه في بعض الحالات من تغييرات جذرية حتمية، واكتفت في حالات أخرى بإدخال تحسينات على الوضع القائم.

ومن أهم التوصيات التي تضمنها تقرير لجنة ڤولتون عام ١٩٦٨م :

١- أن يكون حجم مجلس الوزراء صغيرًا ما أمكن مع توافر الانسجام اللازم في تشكيله على نحو يكفل له القيام بدور قيادي فعال في توجيه ومتابعة تنفيذ الجهاز الإداري للسياسات والبرامج.

٢- عدم إسناد أية وزارة إلى رئيس الوزراء حتى يتاح له الوقت الكافي لممارسة التوجيه والتنسيق.

٣- إعادة النظر في تشكيل اللجان الوزارية بما يكفل تغطية الأنشطة الحكومية كافة، على أن تمثل فيها الوزارت المعنية، وألا يجاوز عدد أعضاء كل منها ستة أعضاء.

٤- أن يتم إنشاء الوزارات وتحديد عددها وفروعها على أساس علمي مدروس.

٥- على الوزراء أن يشجعوا المسؤولين في وزاراتهم على إبداء آرائهم بالصراحة والموضوعية اللازمتين.

٦- ضرورة إنشاء وحدات استشارية متخصصة في مجالات التخطيط والتنظيم وشؤون الموظفين في جميع الوزارات.

٧- ضرورة دعم دائرة الإصلاحات الإدارية وتوسيع اختصاصاتها وتبعيتها لرئيس الوزراء بدلاً من وزارة الداخلية، نظرًا لأهمية وشمول دورها في عملية الإصلاح الإداري المستمرة.

٨- تنشيط وحدات التنظيـم الإداري داخل الوزارات لاسيما في مجالات دراسة التنظيم وأساليب العمل وتبسيط الإجراءات.

٩- دعم المعاهـد الإدارية ودورهـا في إجـراء دراسات تـتعـلق بـالإصلاح الإداري والتطوير، وخاصـة معهد الإدارة العامة بنيودلهي، وكـلية القادة الإداريين بحيدر آباد، ومعاهد الإدارة في كلكتا وأحمد آباد.

١٠- إنشاء جهاز مركزي لشؤون الموظفين يتبع رئيس الوزراء يناط به رسم ومتابعة السياسات الخاصة بشؤون الخدمة المدنـية وتخطيط القوى العاملة والعناية بتدريبها وحـسن استخدامها وخاصة في مستـوياتها العليا واتصاله بـلجنة الخدمة العامة والمعاهد الإدارية المتخصصة في مباشرة مهامه.

١١- إنـشاء مـجـلـس استـشـاري لـشؤون المـوظـفـين ينـاط بـه الـتزويـد بالاقتراحات اللازمة في هذه الأمور على مستوى الدولة.

ولعل آثار الاستعمـار البريطاني على البيروقراطية فـي الهند لاتزال واضحة، فقد تم في ظل الاستـعمار تطوير نظام حكم تم قـبوله في النهاية كتنـظيم حكومي للهـند بعد الاستقلال. ولعل الـعنصر الأسـاسي في هذا التـنظيم هـو إنشاء إدارة مركزية مـوحدة تقوم على مبادئ «الـبيروقراطية الحديثـة» التي يتم تعيين أعـضائها على أساس التنافس الحر وعلى أساس الكفاءة.

ويرى البعض أن الـهند كانت سباقة إلى تـكوين جهاز خدمة مدنـية متطور أكثر من بريطانيا نفسها، بسبب خبرة شركة الهند الشرقية البريطانية خلال القرن التاسع عـشر، وإن كان قد تم استبـدال نظام الخدمة المدنـية قبل الاستقـلال بنظام خدمة مـدنية حديـث وفعال مدعـم بأجهزة مـسؤولة عن خـدمة الجهاز المـركزي وحكومات الولايات.

ومازال ثمة تأكيد على الاختيار في الوظائف العامة، والتعيين السنوي من خريجي الجامعات اللامعين، ويدير الامتحانات «التنافسية» اللازمة للوظائف لجنة الخدمة المدنية العامة الاتحادية، وهي جهاز مستقل، ومسؤول عن تدريب الموظفين الجدد.

ويرى البعض أن سياسة التعيين سياسة مغلقة، وأن اتجاه الخدمة المدنية هو اتجاه قانوني وأمني لا يلائم فلسفة دولة الخدمات. كما لايتلاءم وخدمة أهداف الهند المستقلة، وأنه يحتاج إلى تنمية منتظمة. وعلى ذلك يجب تطوير البيروقراطية لتكون أكثر إبداعًا وأقل خضوعًا لممارسات التوسيع والتضخيم السريعة التي يقصد بها مجرد خلق فرص عمل، وإلى ضرورة ممارسة الرقابة الذاتية. وضرورة فهم البيروقراطيين لأدوارهم، وقدرتهم على تكييف هذا الدور مع متطلبات التنمية الاجتماعية والاقتصادية. وضرورة الاستمرار في الفصل بين السياسيين الذين يصنعون السياسات والإداريين المسؤولين عن تنفيذ هذه السياسات، ذلك أن الدور السياسي للموظفين الإداريين أصبح في تزايد بسبب عودة حزب المؤتمر إلى الحكم وضمانه لأغلبية ساحقة في البرلمان، وسيطرته سياسيًا على معظم حكومات الولايات، ومحاولته تحقيق أهدافه المعلنة في الالتزام ببناء الاقتصاد القومي، وتحقيق أهداف برامج الحكومة في محاولتها للوصول بالهند إلى دولة الرفاهية.

إذ إن دور الخبراء في تحديث وشرح البدائل لتحقيق أهداف الإصلاح الاجتماعي والاقتصادي، وفي تقديم النصح والإرشاد حول الأفضل منها يزيد من دور - البيروقراطيين - السياسي، كما أن اتساع أداة التخطيط الحكومية وضخامتها، وإنشاء جهاز تخطيط مستقل ووضعه كهيئة استشارية للحكومة .. كل ذلك يؤكد زيادة تدخل البيروقراطية في سياسة التخطيط كما يؤكد على

كونهم مسؤولين أمام البرلمان. وهذا مايدعو للقول إن دور جهاز الخدمة المدنية الهندي السياسي يعادل دور الفئة الإدارية البريطانية، ولكنه أقل ظهوراً.

وهكذا ارتبط تطوير الجهاز البيروقراطي في الهند بالصراع الوطني ضد الاستعمار البريطاني، ثم بمقتضيات عهد الاستقلال، وحركة التنمية الشاملة بعد الحرب العالمية الثانية .. وتواصل الهند جهودها الجادة في سبيل تطوير جهازها البيروقراطي على النحو الذي يكفل لها النجاح المنشود في تنفيذ خططها الخمسية لبناء اقتصادها القومي.

مما سبق يتضح أن النمط الأساسي للإدارة العامة في الدول النامية منقول وليس أصيلاً، The basic pattern of public administration is initiative rather than indigenous فمعظم هذه الدول بما فيها تلك التي تخلصت من الاستعمار الغربي قد حاولت أن تدخل بعض عناصر التجديد من الإدارة البيروقراطية الغربية، وعادة ما تصبغها في نموذج إداري قومي خاص بها. أما الدولة التي كانت مستعمَرة، فإنها تشبه دون شك الدولة الأم برغم استقلالها عنها. ومن الطبيعي، أن تكون بعض هذه الدول أكثر حظاً من غيرها، تبعاً للمهارة الإدارية التي كانت تتصف بها الدولة المستعمِرة، فدولة كانت تستعمرها بريطانيا أو فرنسا أو الولايات المتحدة الأمريكية لها ميزة على دولة كانت تحكمها أسبانيا أو البرتغال أو بلجيكا أو هولندا(٤٧).

---

(٤٧) Ferrel Heady, op. cit, p. 271.

لقد ارتبطت البيروقراطية في الدول النامية بالاستعمار سواء من حيث البناء أو من حيث التنظيم أو من حيث التركيب الاجتماعي والنفسي، وكذلك من حيث الوظيفة والأداء. فقد أقام المستعمر تنظيم الخدمة المدنية لهذه الدول لهدف أساسي هو خدمة أغراضه، والوفاء بوظائف معينة تتفق مع سياسته وأهدافه في هذه الدول. ولذلك كان الاستعمار يحجز الوظائف القيادية والمهمة لأفراد معينين إما من جنسيته أو من عملائه الذين أقامهم، والذين يدينون له بالولاء الكامل والتبعية المطلقة. ومن جهة أخرى فإن بقية الوظائف تقوم في بنائها على أساس الارتباط السابق وتحقيق الأهداف التي يحددها.

وفي الغالب، فإن الاستعمار قد بنى البيروقراطيات في الدول التي استعمرها على أساس شكلي يتفق وأنظمة الخدمة المدنية في نظمه الإدارية. ومن هنا، نجد تماثلاً وأوجه تشابه تكاد تسمو إلى مرتبة التطابق بين النظم الإدارية في المستعمرات، والدول التي احتلت، وبين النظم الإدارية في الدول المستعمِرة أو دول الاحتلال.

وإذا ماتعمقنا أكثر في البناء العضوي والفني لهذه البيروقراطيات، فإننا نجد أن الاستعمار قد دربها وبناها لتحقيق غرضين معًا هما :

الأول : تكوين بيروقراطية قوية ومدربة يعتمد عليها في حكم المستعمرة وفي تدعيم سلطة الاستعمار والاحتلال.

الثاني : تنفيذ السياسة الاستعمارية وتحقيق سيطرتها عن طريق تكوين هذه البيروقراطية، وسياسته في الهند خير دليل على ذلك(٤٨).

«هذه البيروقراطية التي أوجدها الاستعمار البريطاني في الهند، هي من الأسباب الرئيسة التي مكنته من البقاء فيها مدة تزيد على قرن ونصف من الزمان.

(٤٨) *إبراهيم درويش، الإدارة العامة في النظرية والممارسة*، (القاهرة: مطابع الهيئة المصرية للكتاب، ١٩٧٦م)، ص ص٣٥٥-٣٥٦.

وكذلك الحال بالنسبة للاستعمار الفرنسي في الجزائر. ونجد صورة أخرى مغايرة في الأسلوب ولكنها تتفق في الهدف، وهو تحقيق أهداف الاستعمار ومطامعه. والنتيجة النهائية التي يمكن الوصول إليها أن البيروقراطية في الدول النامية قد ارتبطت بالاستعمار والاحتلال في مرحلة ماقبل الاستقلال. ومن ثم، فإن هذه الدول قد ورثت بيروقراطية معقدة غير مهيأة بأية صورة للوفاء بتحقيق التنمية في فترة مابعد الاستقلال، بل إن هذه البيروقراطيات في هذه الدول لم تكن قادرة أصلاً على أداء الوظائف العادية للدولة في مرحلة مابعد الاستقلال، لأسباب كثيرة لعل أهمها أنها وجدت لتفي بأهداف الاستعمار وتحقيق سياسته، وأنها أصبحت تفتقر إلى أبسط التدريبات، كما تفتقر كلية إلى الوسائل والأساليب الحديثة في الإدارة العامة. بجانب أن الاستعمار يعمل عادة على سحب مواطنيه من المراكز القيادية الإدارية في هذه الدول. بل وسحب بعض الخبرات الوطنية أيضًا إعمالاً لإضعاف هذه الدول أكثر فأكثر، وإذلالاً لها كي تطلب الخبرة الأجنبية، وبثمن باهظ لاتستطيع أن تتحمله، وهذا يزيد من ارتباكها وضعفها، ويعقد مشكلاتها ويزيد أيضًا من حجم الصعوبات التي تواجهها في فترة مابعد الاستقلال. ولعل ماحدث في الجزائر وفي الهند وفي كثير من الدول الأفريقية والآسيوية مايثبت هذه الظواهر ويؤكد حقيقتها».

وتجسيدًا لما تقدم، فإننا نجد أيضًا أن هناك ارتباطًا بين الدعوة إلى الإصلاح الوظيفي والإداري وإعادة التنظيم في الدول النامية في فترة ماقبل الاستقلال، وبين تطور الحركات السياسية المطالبة بالاستقلال السياسي لهذه الدول.

بل إن إصلاح مساوئ البيروقراطية وتخليصها من المساوئ العقيمة التي ورثتها عن الاستعمار يرتبط بدوره بالصراع ضد الاستعمار، وبظروف مابعد الاستقلال، وبالمشكلات الضخمة التي ورثتها هذه الدول عن الاستعمار، والبيروقراطية على رأسها، وكذلك بظروف حتمية تحقيق التنمية الشاملة.

وهناك دول نامية أخرى لم تخضع للاستعمار أو للاحتلال وهي لاتتجاوز في مجموعها إلا نسبة ضيئلة جدًا من مجموع الدول النامية، ووفق ظروف نشأتها، ومولدها، والعوامل التي أسهمت في خلق مشكلاتها فيما قبل إعلان وجودها، واتخاذ كيانها كدولة في النظام السياسي الدولي، والتي تدور في مجموعها حول ظروف ومشكلات تتعلق بينائها الداخلي، أو كونها كانت تحيا في تجزئة نتيجة لانهيار روابط سياسية معينة كانت تربطها بدولة أو بأخرى أو بإطار إمبراطوري معين، كما حدث عقب انهيار وتفتيت الإمبراطورية العثمانية وانتهاء العلاقة الدولية بين الإمبراطورية العثمانية والأجزاء الدولية التي كانت تتكون منها والتي كانت في حكم وحدات سياسية محلية في إطار هذه الإمبراطورية. هذه العوامل تكمن فيها بالدرجة الأولى أسباب ومضامين وخصائص البيروقراطية. وبصورة عامة، ووفق الواقع الذي عاشته هذه الوحدات السياسية قبل أن تصبح دولاً مستقلة، فإن البيروقراطية فيها كانت ضعيفة جدًا في الحجم والكيف، وفي الأداء والتنظيم وكانت غير قادرة على الوفاء بالوظائف البدائية لأي مجتمع تقليدي. والأمر الذي لاشك فيه، أن البيروقراطية في مثل هذه الدول تميزت بقصور كبير جدًا في النهوض بأية وظائف للدولة. وإذا وجدت لديها القدرة الجزئية، فإنها تكون في مجالات محدودة للغاية، مثل جمع الضرائب والرسوم ولكن بصورة بدائية أيضاً.

هذا في مرحلة ماقبل استقلال هذه الدول. ويمكن القول إنه لم يكن هناك في هذه المرحلة إلا شبه تنظيم بيروقراطي مهلهل وضعيف، انتشر فيه الفساد الإداري والمحسوبية والمساومات الشخصية، هذا إلى جانب عجزه التام عن النهوض بالوظائف التقليدية.

أما في مرحلة مابعد الاستقلال، فإننا نجد أن هذا التنظيم البيروقراطي بالصورة السابقة أشد عجزاً عن النهوض بأية وظائف على الإطلاق. وهذا ماتثبته النظرة المقارنة لهذه البيروقراطيات.

ونخلص من تحليلنا لمشكلة البيروقراطيات في الدول النامية، أنه ومع الاعتراف باختلاف الأسباب التي أدت إلى حالة البيروقراطية في كل منها، فإن النتائج واحدة وهي عجز التنظيم البيروقراطي عن النهوض بوظائف الدولة في حقبة مابعد الاستقلال أو الميلاد، وعدم قدرتها على تحمل أعباء التنمية الشاملة.

وتفسير ذلك، أن الدول النامية في مجموعها قد وُجِدَ فيها حين مولدها بيروقراطية تتضمن كل العوامل التي تكوِّن مفهوم المعنَى «السلبي» الشائع الاستعمال وبصورة سيئة للغاية. وتلك كانت صورة البيروقراطية: عجز الأداء الوظيفي وقصوره لعدم وجود كفاءات وطنية، ومرجع ذلك كله إلى ضعف الجهاز الإداري، وذلك للأسباب الآتية :

١- إن الاستعمار قد أقام الجهاز الإداري لخدمته، ولتحقيق أغراضه وتدعيم سلطاته.

٢- أغلب الوظائف المهمة، وجميع الوظائف القيادية كانت بيد الاستعمار، فلما تحقق الاستقلال أخلى هؤلاء وظائفهم، في الوقت الذي لم تتوافر فيه كفاءات وطنية لشغل هذه الوظائف.

ثم ماذا بعد الاستقلال، وما يتعلق بالبيروقراطية في هذه المرحلة؟ هل هو بناء بيروقراطية جديدة فحسب؟ لو كان الأمر كذلك لتحقق بمرور الوقت وفقًا للإمكانات المادية والبشرية، وإنما المشكلة أعقد بكثير، حتى لو توافرت الإمكانات والقدرات. إن المشكلة هي اجتثاث الجذور القديمة الفاسدة للبيروقراطية القديمة بأبعادها العميقة في مفاهيم المجتمع، ومختلف أبعاد حياته وأوضاعه وظروفه، وامتداد ذلك إلى حاضره ومستقبله، بجانب خلق جهاز إداري قوي وكفؤ يتلاءم مع حقبة مابعد الاستقلال، ويستعد بقدرات غير طبيعية لحمل أعباء التنمية الشاملة والإسهام في بناء الدولة الجديدة، وذلك من أصعب ما واجه الدول النامية في حقبة مابعد الاستقلال، ولاتزال تواجهه حتى الآن.

وسبب ذلك، أن برامج التعليم والتدريب في هذه الدول: تقليدية عشوائية، وأن محتواها ضعيف في الغالب. ولما كانت هذه البرامج تشكو من ندرة الكفاءات القادرة على التعليم أو التدريب وتشكو من ضعف التخطيط وضعف الإدارة عمومًا فإنه من المتوقع مهما كان الرصيد الذي يخرج كبيرًا فإنه لن يضيف إلى القدرة الإدارية المطلوبة للتنمية شيئًا. فإذا أضيف إلى ذلك سوء اختيار القيادات الإدارية التي تدير التنمية والتي تعوزهم المهارة والقدرة العلمية والعملية، فإن المشكلة تبدو مضاعفة.

«إن استئصال التخلف وتحقيق عمليات التنمية الشاملة يحتاج إلى تحديد أهداف واضحة للتنمية، وتخطيط سليم لاستخدام الموارد البشرية والإمكانات المادية الاستخدام الأمثل، وجهود متضافرة من القطاعات والمستويات كافة، والتزام سياسي حقيقي، ووعي مجتمعي، ومشاركة فعلية منتجة من جميع فئات المجتمع ومؤسساته، وبدون ذلك، فإن محاولات التنمية ستظل جهودًا مبتورة متناثرة لاتستطيع الوصول إلى الغايات المرجوة، ولن يكون مستقبل التنمية في هذه الدول بأفضل من حاضرها».

إن مشكلة الدول النامية، أنها تحررت من الاستعمار وسيطرة الحكم الأجنبي ولكنها ظلت محورًا رئيسًا لأطماعه وضغوطه ونفوذه، وهي إن رضخت لذلك فستظل إرادتها مسلوبة لاتملك تحديد أهدافها، أو اتخاذ قراراتها بمعزل عنه، وحينئذ سيكون مستقبل التنمية مرهونًا بإرادته لا بإرادتها.

إن تحقيق التنمية الشاملة لايتم إلا من خلال إدارة عامة كفؤة، خاصة في عصرنا الحديث الذي تؤدي فيه الإدارة العامة الدور الأساسي في تشكيل وتخطيط وتنفيذ وظيفة الدولة، مما أدى إلى القول إننا نعيش في ظل دولة الإدارة. وإذا كانت الإدارة العامة على هذا النحو في جميع الدول فإنها تبلغ ذروة أهميتها وخطورة دورها في الدول النامية، لكونها هي التي تحمل عبء تحقيق التنمية في الواقع العملي، وسيظل دورها هكذا؛ بل إن هذا الدور سوف يزداد أهمية إلى أن تحقق الدول النامية قدرًا من التغيير والتطور والنمو.

الخصائص المشتركة للبيروقراطية في الدول النامية

يلاحظ أنه بجانب الجهود التي تبذلها الدول النامية في بناء أنظمتها الإدارية والعمل على تنميتها وإقامتها على أساس من القدرة والكفاءة؛ فإنها في معظمها قد قطعت مرحلة من النمو تختلف من حيث الدرجة من دولة إلى أخرى وفق ظروف كل دولة والإمكانات المتاحة لها، والرواسب التي ورثها البعض في حقبة ماقبل الاستقلال، ومدى تأثير هذه الرواسب، ومساوئ البيروقراطية التي وجدت في تلك الحقبة، كل ذلك بالنظر إلى المراحل التي قطعتها في عمليات التنمية الشاملة والمساعدات والخبرات المتاحة لها. بيْد أن مشكلات البيروقراطية الحديثة في الدول النامية، والتي تكّون وجهها الحديث، أعمق من النظرة السطحية التي تُقوَّم بها البيروقراطية، من حيث اتخاذ محاولات الإصلاح الإداري وإعادة التنظيم أساسًا لعملية التقويم.

إن المشكلة: يجب أن تفهم في إطار الواقع العملي لمحيط البيروقراطية وظروفها التاريخية في حقبة ماقبل الاستقلال والمواريث السيئة التي انتقلت إلى هذه البيروقراطيات الحديثة. كل ذلك في إطار عملي، ومن واقع ممارسة الأنشطة الإدارية الآن، والدور الذي حققته فعلاً، ومقدار هذا الدور بالنسبة للدور المتوقع منها كما يجب أن يكون. وبدون الدخول في تأصيل كل نموذج بيروقراطي على حدة، فإن الواقع يُثبت أن هناك خصائص مشتركة بين كل نماذج البيروقراطيات النامية تكّون في مجموعها عددًا غير قليل من المشكلات أو الظواهر الكامنة في هذه البيروقراطيات جميعًا، ومن أهم هذه المشكلات :

أولاً : مشكلة الانحراف الإداري

يعدّ الانحراف الإداري أحد أخطر جوانب الظاهرة البيروقراطية، ويتمثل الانحراف الإداري في شيوع السلوك الانتهازي الأناني، أو الميل إلى استغلال المنظمة الحكومية بطريقة تُضار معها المصلحة العامة لحساب المصلحة الخاصة، أو الانحراف بالسلطة البيروقراطية واستخدامها في غير مجالاتها المشروعة، أو تعمد تشويه القرارات الإدارية وعرقلة تنفيذها، أو التمركز في إطار من الشللية البغيضة التي تخلق قوى للضغط المعاكس في التنظيم، كما قد يتمثل الانحراف الإداري في الرشوة وعدم المسؤولية، والإهمال والاتجار بالوظيفة العامة وتحقيق أوجه كسب غير مشروع على حساب الوظيفة العامة ومصالح الشعب العامة ككل(٤٩). وقد يتمثل في الوساطة والمحاباة، والتي قد تكمن أسبابها في عوامل طائفية أو مذهبية أو قبلية أو عشائرية أو غير ذلك من العوامل والظروف المختلفة التي تعيشها الدول النامية(٥٠).

وتنصرف الوساطة والمحاباة إلى التعيين في الوظائف العامة، أو التعيين في الوظائف القيادية دون ثمة كفاءة أو مؤهلات تتناسب مع الموقع القيادي، وتلك من مساوئ البيروقراطية في الدول النامية حيث تتسبب في انخفاض كفاءة الجهاز الإداري، ومايترتب على ذلك من عدم تحقيق أداء وظيفي فعال، أو تنفيذ البرامج أو أداء الخدمات والوفاء بمتطلبات المواطنين. ثم إن هذه المحاباة يقينًا تسهم بدورها في خلق أسباب الرشوة وغيرها من مضامين سيئة للبيروقراطية النامية، والتي ينتج عنها ضياع المقاييس الموضوعية التي يُقوَّم من خلالها الأداء.

---

(٤٩) غازي القصيبي، «الرشوقراطية»، جريدة *الرياض*، العدد ١٨١١، المملكة العربية السعودية (١٣٩١/٣/١١هـ).

(٥٠) وقد برزت بعض التسميات والمصطلحات الحديثة، «كالبدوقراطية» و«الشيخوقراطية» وهي في أغلبها تعبر عن البيروقراطية في الإطار القبلي.

انظر في هذا الصدد :

اسامة عبدالرحمن، *البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية*، مرجع سابق، ص ص١٠٥-١١١.

وباختصار، فإن الانحراف الإداري إن هو إلا انتهاك لكل الأخلاقيات والقيم التي هي بمثابة الأساس الذي يجب أن يعلو فوق أي نمط من أنماط السلوك الإداري الصحيح، وهو كذلك تجاوز غير مقبول للمثاليات التي يجب أن تحكم نظرة المنتمين إلى أية بيروقراطية بكل ماتمثله من علاقات وأوضاع ومصالح وأهداف.

ولاشك أن حدة الانحراف الإداري وخطورته النسبية تتوقفان على طبيعة التأثيرات المختلفة التي يُخلِّفُها هذا الانحراف على الأوضاع العامة للجهاز البيروقراطي في الدولة. كما أن الأمر يرتبط في جانب أساسي منه بعدد من العوامل والاعتبارات التي تدفع إلى ظهوره، والتي لن تخرج عن كونها واحداً أو أكثر من العوامل التالية :

تصميم هياكل بيروقراطية بطريقة لاتستند إلى الأسس والمقومات التنظيمية السليمة، مثل:

١- عدم التحديد القاطع للمسؤولية، مما يخلق ثغرات تسهل على الانحراف أن ينفذ منها إلى حيث يستطيع أن يرضي نزعته الانتهازية دون خوف من القيود الرادعة التي تفرضها أحكام المسؤولية على كل الداخلين في نطاقها، وبعبارة أخرى فإن هذا النوع من عدم المسؤولية يُعد من بين العوامل المهمة التي تدفع إلى الانحراف

٢- تضخم في السلطة البيروقراطية على حساب مايقابلها من عنصر المسؤولية، وفقدان هذا التوازن بين جانبي السلطة والمسؤولية هو الذي يغرى أحياناً بالسلطة المرتكزة على دكتاتورية الممارسة أو باستخدامها في غير الأغراض التي شرعت لها، وقد تتخذ بشكلها هذا سلاحاً للإرهاب النفسي والمعنوي داخل التنظيم، ولمثل هذا الوضع سلبياته ومضاعفاته.

٣- قصور الأدوات والإجراءات الرقابية وعدم استطاعتها تحقيق هدفها الرئيس، وهو تعقب الأخطاء وكشفها وتصحيحها في الوقت المناسب، وقد يحدث ذلك إما نتيجة بعد المسافات التنظيمية عن بعضها مما يصعب من إجراء الرقابة، وإما بسبب الطبيعة غير الفعالة لأدوات الرقابة ذاتها.

٤- عدم وضوح إجراءات عملية اتخاذ القرارات، مما يرفع من احتمال سوء استغلالها وتوجيهها وجهة ضارة بمصالح التنظيم، فهناك بعض الإجراءات التي تتخذ في عملية صنع القرارات لتوفر لها أساسًا ديمقراطيًا، وتخلع عليها قيمة عملية وفنية أكبر من تعدد الإجراءات التي تخلع عليها طبيعة احتكارية واضحة، يضاف إلى ذلك أن الطبيعة المشوشة لإجراءات هذه العملية أحيانًا، تجعل من نمط الممارسة أمرًا متروكًا للظروف أكثر من كونه أمرًا مستقرًا تعارف عليه التنظيم.

٥- ضعف الاتصال أو تعثر مسالكه وتعقد إجراءاته بالكيفية التي تؤدي إلى إفقاد هذا الاتصال كل تأثير إيجابي، ومن ذلك إنه يؤدي إلى زرع الحواجز النفسية بين المستويات القيادية وقطاعات التنفيذ، وهو أمر يؤثر سلبًا على استعداد العاملين للتجاوب مع القرارات أو بذل المشاركات الضرورية لإنجاح السياسات التي يأخذ بها التنظيم.

تخلف القيادات الإدارية وضعف تأثيرها على مجموعات التابعين :

فهذه القيادات يجب أن تكون بمثابة التجسيد الحي لكل المثاليات التي تشكل ركنًا أساسيًا من أركان التأثير القيادي، فالقيادة هي القدوة والمثل الأعلى، ومالم تكن القيادة هي أكثر مراكز التنظيم التزامًا بالمثاليات والأخلاقيات القادرة على الحفز والإلهام، فإنها تكون قد فقدت مقوم ارتكازها الأول داخل التنظيم.

وقد نجد أحيانًا أن السلوك البيروقراطي لايكون فقط بعيدًا عن هذه المثاليات؛ بل إنه قد ينطوي على إمعان في الانتهازية، وبالشكل الذي يؤدي إلى تخريب كل القيم، والقضاء على كل الضوابط الأدبية والأخلاقية التي يجب أن يتحدد في إطارها السلوك البيروقراطي السليم. وللأسف فإن هذا السبب رغم وضوحه في حالات كثيرة؛ إلا أن الإجراءات التصحيحية التي تتخذ في مواجهته

لاتكون على المستوى نفسه من الجدية والخطورة، وهو مايفتح المجال رحبًا أمام الانحراف. وعلى أية حال، فإن القيادات الإدارية النظيفة هي سدود مانعة تقف في وجه الانحراف، وهذه بدهية لايرقى إليها أدنى شك.

سوء التربية الاجتماعية والقومية وتخلف المناخ الاجتماعي العام:

فالانحراف في حالات معينة يكون عرضًا يفرزه تراكم التأثيرات الناتجة عن ضعف التربية الاجتماعية والقومية. ومن ذلك مانجده على سبيل المثال من نظرة اجتماعية عامة تستهين بالملكية العامة، وتُعاملها كما لو كانت شيئًا يمكن استباحة حرمته، دون أن يحرك ذلك في ضمير الفَرد شعورًا بالذنب، وهذا شيء خطير. فالملكية العامة والأموال العامة يجب أن تحظى بقدسية خاصة، والضرر الذي يقع عليها يجب أن يحس به الفرد. كما لو كان قد وقع عليه فعلاً، لا أن يأخذ هذا الاتجاه السلبي فيقف منها موقف المتخاذل أحيانًا. والميل نحو سوء استغلالها أحيانًا أخرى.

إن البيروقراطية في الوقت الذي تضطلع فيه بالتخطيط والتنفيذ أو الإشراف على تنفيذ العديد من برامج ومشروعات التنمية، وتباشر توقيع العقود مع الشركات المتعددة محلية وأجنبية لاتتورع في بعض الأحيان عن انتزاع نصيب من تلك الثروة المالية المتدفقة في هيئة اعتمادات لتلك المشروعات والبرامج، ضالعة في الفساد الإداري مع العديد من الشركات المتهافتة أيضًا على انتزاع نصيبها من الكسب والثروة. ولقد ضاعف من استشراء الفساد والانحراف ممارسة بعض القيادات البيروقراطية للأعمال الخاصة ولو بصورة مستترة حيث تكون مثل هذه الأعمال محرمة عليهم نظامًا. وقد تكون لبعض القيادات البيروقراطية مصالح مباشرة في بعض الشركات المتعامل معها. وإضافة إلى كل ذلك فإن عددًا من ذوي النفوذ من داخل البيروقراطية وخارجها قد يتخذ من القطاع العام مسرحًا لممارسة الفساد الإداري وتكوين الثروات[٥١].

(٥١) أسامة عبدالرحمن، *البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية*، مرجع سابق، ص ص١٦١-١٦٤.

وليس غريبًا، مادامت هذه هي الحال، أن تكثر حالات التزوير والاختلاس والتلاعب بالأموال العامة، والأنانية وحب الذات، والرشوة والمحسوبية، وسوء استخدام السلطة، ومخالفة المسؤولية تجاه الدولة.

ضعف المستوى المادي للوظيفة الحكومية :

وهذا الضعف يجب ألا ينظر إليه على أنه مبرر للانحراف الإداري، والذي نقصده هو أن هذا الضعف قد يغري بممارسة الانحراف، وبخاصة بين فئة صغار العاملين. وهو اتجاه إذا ما تأصل فيهم تكون له أخطر المضاعفات عليهم وعلى الأجهزة التي يعملون فيها خلال مراحل نموهم الوظيفي الأكثر تقدمًا. وهذه النقطة يجب أن تكون ماثلة في ذهن كل من يتصدى لتحليل ظاهرة الانحراف الإداري في مجال العمل البيروقراطي.

عدم كفاية نظم الحوافز المادية والمعنوية المعمول بها:

وهو مصدر مهم آخر يغذي الانحراف ويدفع إليه، فإذا لم تكن هناك نظم من الحوافز تستطيع أن ترسم خطوطًا مميزة بين مستويات الإنجاز الوظيفي المختلفة لتكافئ المجد وتحرم غير المجد. فحينئذ تستوي الحال بالنسبة لمن يعمل ومن لايعمل، وإذا ما أصبح هذا هو النمط المسيطر على أسلوب التقويم داخل المنظمة البيروقراطية، فإن جوًا من اللامبالاة، وفقدان الاكتراث، وانعدام الأخلاق الوظيفية .. لابد وأن يسود بالضرورة.

إن الحوافز الإيجابية الملائمة هي التي تجعل الأفراد يعملون بكفاءة عالية ويحققون أهداف العمل بدرجة كبيرة من الفعالية، وهي في صميمها معيارٌ قُصد به الاستجابة لحاجات الأفراد وإرضاء تطلعاتهم النفسية، فإذا ماقدر لها أن ترتفع إلى مستوى توقعاتهم وتطلعاتهم أصبحت قوة ضاغطة مانعة للانحراف، وليست عاملاً نحو إظهاره في الحالات التي تنعدم فيها، أو في تلك التي توجد فيها الحوافز ولكنها تنفذ بطريقة خاطئة أو غير ملائمة.

سيطرة الشعور بالقلق النفسي وعدم الأمان :

وقد يستهين البعض بأهمية هذا العامل في توليد الانحراف الإداري، فالقلق النفسي وعدم الأمان قد يدفعان بعض العاملين إلى تصرفات لاتستقيم مع الأوضاع التي يرتضيها التنظيم لنفسه. وعدم الأمان يخلق الخوف، والخوف يقتل المبادأة، ويحبط النزعة إلى الابتكار، ويورث السلبية ويدفع إلى الانزواء وإيثار التقوقع على بذل المشاركة الإيجابية التي تأتي نتيجة التفتح والانطلاق والإحساس بالاستقرار والأمان. ومن ناحية أخرى، فإن القلق وعدم توافر الشعور بالأمان قد يكونان مصدراً مهمًا من مصادر السلوك الانتهازي، أو بمعنى آخر، قد يؤديان إلى حدوث نتائج غير متوقعة وغير مرغوبة.

إحساس العاملين في الأجهزة البيروقراطية بأن هذه الأجهزة أداة للسيطرة والتسلط، وليست أداة لخدمة المجتمع :

في غياب نظام للمساءلة، فإن البيروقراطية في الدول النامية تُمارس فرض إرادتها السلطوية على المجتمع. وهذا التصور الخاطئ للسيطرة والتسلط يكون له أثره على السلوك الإداري وعلى موقف الموظف من الوظيفة العامة، ولهذا فقد ينظر الموظف إلى الوظيفة على أنها أداة نفعية، كما ينظر إلى السلطة على اعتبار أنها وسيلة لخدمته وخدمة الفئة التي ينتمي إليها دون اكتراث كبير بمعنى المصلحة العامة أو إدراك لمصلحة المجتمع. وهذا يقضي بلا جدال على الأساس الذي يجب أن يحكم نظرة هؤلاء العاملين إلى طبيعة دور ورسالة تلك الأجهزة في خدمة المجتمع. فالمجتمع هو صاحب الإرادة، وله وحده الكلمة الأخيرة فيما يجب أن تكون عليه هذه الأجهزة البيروقراطية التي هي خادمته وأداته لتحقيق الرفاهية.

ثانيًا : البيروقراطية ومشكلة الهبوط في مستوى الكفاءة الإدارية

وهذه المشكلة في الواقع تمثل حجر الزاوية في معظم حملات النقد والهجوم الموجهة ضد البيروقراطية، وذلك لأن الدول النامية تعاني عمومًا من انخفاض مستوى الكفاءة الإدارية (Efficiency). وإذا طبقنا النموذج المنشوري (Prismatic model) لفريد رجز (Fred W. Riggs) على الدول النامية، وهي تمر بما يعرف بالمرحلة الانتقالية (Traditional stage) فإن هذا يزيد الافتراض بأن الكفاية في هذه الدول أقل منها في الدول المتقدمة، وأقل منها في المجتمعات التقليدية أيضًا. إن الحكومة في المجتمع الانتقالي تفعل أكثر مما تفعله الحكومة في المجتمع التقليدي، ولكن تكاليف الوحدة بالنسبة للناتج في المجتمعات الانتقالية كبيرة[٥٠].

والأدلة على انخفاض الكفاءة الإدارية في الدول النامية كثيرة، ومن الأمثلة على ذلك التضخم في عدد العاملين في وظائف معينة، والنقص في عدد العاملين في وظائف أخرى، وقلة المدربين من ناحية، وعدم الاستفادة الكبيرة من هذه القلة من ناحية أخرى، ورجحان المعايير الشخصية وغير الموضوعية على المعايير الموضوعية في الوظيفة العامة، الأمر الذي يخلق صراعًا وتضاربًا في التمييز بين المصلحة الفردية والمصلحة العامة. وتكمن المصادر والأسباب التي يمكن أن تتسبب في هبوط كفاءة الإدارة الحكومية فيما يلي :

كثرة القيود الإجرائية

إن كثرة القيود الإجرائية التي تتحكم في مجرى العمل الإداري خلال انسيابه من منابعه الأساسية إلى حيث يجب أن يصل إلى غاياته وأهدافه تفرز تأثيرات سلبية في معظم الأحوال، كما أن التعقد الإجرائي يخلق نقاط اختناق مستمرة تؤدي إلى تباطؤ العمل وربما توقفه حتى تحل المشكلات الإجرائية التي تحيط به. ومن جهة أخرى، فإن التعقيدات الإجرائية المبالغ فيها تمثل قيدًا ضاغطًا على إرادة الأفراد الذين تكل الدولة إليهم مسؤولية تنفيذ الأعمال، كما تحرمهم

(٥٠) Fred W. Riggs, *Administration in Developing Countries*, op. cit. p.263.

من حرية المبادرة التي تجعلهم قادرين على التأقلم مع المواقف بشيء من المرونة متى تحتم ذلك.

وبوجه عام يمكن القول إن البساطة الإجرائية هي ضمانة مهمة من ضمانات الارتفاع بمستوى الكفاءة الإدارية في أجهزة العمل الحكومي. ويخطئ من يظن أن تعقد النظم الإجرائية يؤدي حتماً إلى سد الثغرات التي يمكن أن يحدث من خلالها التلاعب أو الانحراف وإنما على العكس من ذلك، فهذا التعقيد غالبًا ما يستغل في الإضرار بمصالح المواطن، وضياع وقته، وتبديد الجهد فيما لاطائل من ورائه.

التمسك بحرفية القوانين واللوائح

من المشاهد في الدول النامية أن البيروقراطية تلجأ إلى التطبيق الحَرْفِي للقوانين واللوائح والتعليمات والأوامر .. وغير ذلك مما يصدر في التنظيم من قمته الهرمية أو من مستوياته الإدارية المختلفة، وإلى جانب التمسك بحرفية القانون والتحايل عليه وتفسيره تفسيراً يتفق وبواعث الموظف البيروقراطي من حيث أداء الخدمة أو الامتناع عنها.. تظهر مساوئ الإدارة عن طريق تلك التعليمات. ذلك أن التعليمات متى وضعت فإنه يصبح من العسير التخلص منها، ولذلك فعادة ماتبقى التعليمات منفذة برغم عدم جدواها وعدم ملاءمتها للزمن وللظروف الاقتصادية والاجتماعية والإدارية والنظامية ...، وحتى في الحالات التي ترتضي فيها الإدارات المختلفة تغيير التعليمات، كثيرًا ما ينشأ الخلاف على التفصيلات حتى ماكان منها ضئيل الأهمية.

إن القوانين واللوائح يجب تفسيرها بروحها وليس بالمعنى الحَرْفي لها، وذلك حتى يمكن للمسؤولين عن تنفيذها البقاء على مرونتهم في مواجهة المواقف التي يتعاملون معها.

إن استلهام روح النص وتجاوز الشكليات إلى الجوهر كفيل بتهيئة المناخ التنظيمي الذي تتم وتتحد فيه علاقات العمل الحكومي، ومادام الطابع العام الذي

يهيمن على جو العمل هو المرونة؛ فإن ذلك لابد وأن يحقق ارتفاعًا في الإنتاجية وسرعة في الأداء وكفاءة في الإنجاز دون الإصرار على تعقيد الأمور.

عدم التقدير الكافي لقيمة الوقت كعنصر حيوي من عناصر العملية الإدارية

من الملاحظ بوجه عام أن روحًا من عدم الاكتراث فيما يتعلق بعنصر الوقت تُسيطر على العقلية البيروقراطية، حتى لقد أصبح ذلك بحق سمة من سماتها المميزة، ويؤدي هذا بالعاملين إلى الإهمال والتراخي وعدم الاهتمام وفقدان الحساسية لما يعنيه الوقت بالنسبة لمصالح الدولة ومصالح المواطنين الذين يتعاملون مع الأجهزة الحكومية.

إن الأرقام، والحقائق تشهد على ارتفاع نسبة غياب الموظفين عن أعمالهم في كثير من الدول النامية مما يمثل خللاً خطيرًا في الجهاز الإداري والحكومي معًا، فهناك جهد ووقت ومال يضيعون بلا عائد.

لقد أوضح أحد البحوث الميدانية أن ٧٩٪ من موظفي الدولة لاينتظمون في الحضور والرنصراف، وأن ٧٥٪ على الأقل من مجموع الموظفين يتأخرون في الوصول إلى أعمالهم، وأن ٦٩٪ من هؤلاء وهؤلاء يغادرون مكاتبهم أثناء الدوام الرسمي لأسباب شخصية أو خاصة، وأن الحد الأعلى لساعات العمل المخصصة لإنجاز المعاملات الرسمية هو ٢٨ساعة فقط في الأسبوع بينما يهبط الحد الأدنى لساعات العمل إلى أربع ساعات في الأسبوع، وأن المعاملات الرسمية لاتستغرق إلا ٤٨٪ فقط من وقت الدوام الرسمي، وأن الدولة على هذا الأساس تخسر ٥٤ مليارًا و ٦٠٠ مليون ساعة عمل سنويًا قيمتها مليار و٤٣٦ مليون ريال كل عام.

هذه الأرقام الرسمية تعني أن موظفي الدولة كانوا في ذلك الوقت، عبئًا عليها بدلاً من أن يكونوا عونًا لها، ولا يعني ذلك التسيب البشري فقط؛

بل يعني ذلك أيضًا إهدار في الوقت والجهد والمال، أضف إلى ذلك عدم تحقيق خطط التنمية في الوقت المحدد لها(٥٣).

إن الكثير من المفاهيم والقيم الإدارية، لايمكن معالجتها بقرارات إدارية، وإنما يقتضي الأمر إصلاحًا اجتماعيًا وتربويًا شاملاً يمكن أن يغرس منذ البداية الانضباط وحب العمل، وتقدير الوقت، وتحمل المسؤولية، والربط بين الناتج والجزاء .. وهذا الإصلاح يبدأ من الأسرة ثم المدرسة... .

شيوع المناخ الإحباطي

يقصد به شيوع مناخ عام لايحفز على ازدهار المبادرات الفردية، ولايقدر على تفجير الطاقات الكامنة في بيئة العمل، حيث يكون المناخ التنظيمي المسيطر هو مناخ تثبيط وإحباط نفسي (Frustration) وهو مامن شأنه أن يؤثر سلبًا على فعالية الإدارة، كما يؤدي بالتالي إلى تفشي الفساد في الأجهزة الحكومية بطريقة لاتشجع على التفوق أو مضاعفة الجهد.

ولقد أوضح روبرت تلمان (Robert Telman) بأن الدافع وراء الفساد هو وجود بيئة تساند فيها السياسة العامة للحكومة نظامًا بيروقراطيًا(٥٤). وأكّد هذا القول رالف بريابانتي (Ralph Braibanty) الذي أوضح أن الفساد الحكومي والانحراف موجودان في جميع الأشكال البيروقراطية(٥٥).

وهذا يؤكد على أن سوء التنظيم الإداري وبيروقراطية القيادة الإدارية المتمثلة في تعدد القادة الإداريين وتضارب اختصاصاتهم وتضخم الجهاز الوظيفي

---

(٥٣) عبدالرزاق أبوشعر ومحمد صالح العزة، *الانتظام بالدوام الرسمي في الأجهزة الحكومية*، (الرياض: معهد الإدارة العامة، إدارة البحوث، ١٩٨١م)، ص ص ٢٨-٣٤، ٤٢-٤٣، ٤٩-٥١، ٥٨-٦٠.

(٥٤) Robert Telman, "Emergence of Black Market Bureaucracy: Administration Development of Corruption in New States" *Public Administration Review,* Sep.1980).

(٥٥) Ralph Briabanty, "Reflections in Bureaucratic Corruption", *Public Administration Review,* Vol. 40, (Winter, 1962).

ونقص المهارات السلوكية والإنسانية لدى القادة واستئثار هؤلاء القادة بالسلطة وعدم تفويضها ... كلها أسباب ودوافع تفسد بيئة العمل، وتؤدي بالتالي لشيوع المناخ الإحباطي(٥٦).

ويعد عدم التحديد الواضح لأهداف العمل (Lack of clarity) من الأسباب التي تؤدي أيضًا لشيوع المناخ الإحباطي. فالمنظمة البيروقراطية حين تخطط لبرامجها فإنها لابد وأن تفعل ذلك في إطار أهداف محددة وواضحة، وتصبح -متى تم إقرارها- موضع التزام كامل من جانب العاملين. وهذا الالتزام بالأهداف التنظيمية هو دعامة من دعامات التماسك والانضباط داخل المنظمة. وبالعكس فإن التنصل منها أو التمرد عليها هو علامة من علامات الفوضى والاختلال، والذي ينتج عنه عدم تحقيق الأهداف المنشودة بالكفاءة والفعالية المطلوبة، مما يؤدي بالتالي إلى تحميل المنظمة الكثير من الخسائر والنفقات غير المجدية.

ثالثًا : مشكلة الاستبداد بالسلطة

من المشكلات الأخرى التي يهمنا أن نعرض لها هنا، الإشارة إلى أن بعض المظاهر التي اتخذتها ممارسة السلطة البيروقراطية قد تحولت بها إلى معان هي أبعد ما تكون عن الأصول السليمة التي يجب أن يتصف بها أداء الخدمة العامة للمجتمع. ومن ذلك أن الشكل الغالب على المعاملة في كثير من الأحيان هو تعمد الإساءة إلى «شعور المراجعين» أو السخرية منهم، وإيلامهم بطريقة تزيد من غضب «المراجع» ونفوره من الأجهزة، كما أنه في حالات أخرى قد يعمد بعض أعضاء الجهاز البيروقراطي إلى تعطيل مصالح الأفراد إمعانًا في استظهار الأهمية، وتدليلاً على أن السلطة التي بين أيديهم هي وحدها التي تتحكم في هذه المصالح. ومثل هذه التصرفات تؤصل أنماطًا من السلوك البيروقراطي لاتتفق إطلاقًا مع القيم والمثل التي يجب أن تلتزم بها تلك الأجهزة في معاملاتها.

---

(٥٦) سعود بن محمد النمر، ومحمد سيد حمزاوي، *المناخ التنظيمي مؤشر لفعالية إدارة المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية* (الرياض: مركز البحوث، كلية العلوم الإدارية، جامعة الملك سعود، ١٩٨٦م)، ص١٧٤.

وإذا حاولنا أن نبحث على سبيل المثال في طبيعة النمط الغالب على ممارسة السلطة البيروقراطية في الجهاز الحكومي في الدول النامية، فإننا نجد أنها أقرب إلى نمط الممارسة غير الديمقراطية. وقد يكون لذلك بعض الأسباب التاريخية، ومنها أن طابع المركزية كان هو الغالب على تنظيم الأداة الحكومية في هذه الدول ولايزال. كما أن السلطة كانت دائمًا موضع تهيّب شديد.

إن المركزية الشديدة تعدّ إحدى الخصائص التي تصدق بصورة مطلقة على مختلف البيروقراطيات النامية، وحتى وإن ادعت بأنها تأخذ بأسلوب اللامركزية في أنظمتها، ونصت عليه في لوائحها، فإن الممارسة العملية تثبت تركيز السلطة الإدارية وتركزها، ويبدو ذلك بصورة أوضح في عملية صنع القرار، خاصة في مرحلتها النهائية وهي مرحلة اتخاذ القرارات في المستويات الإدارية كافة.

رابعًا : صعوبة التأقلم مع البيئة

هناك مشكلة أخرى لاتقل من حيث الأهمية والخطورة عما سبق ذكره من مشكلات، ألا وهي المشكلة الخاصة بالأجهزة البيروقراطية وصعوبة تأقلمها وتحورها مع عوامل في بيئتها الخارجية Bureaucracy and the lack of adaptability ذلك أن بطء الاستجابة أو عدم التحور بدرجة كافية، يخلق فجوة بين مايجري في هذه الأجهزة وبين الواقع الخارجي، بحيث يؤدي استمرار اتساعها إمّا إلى إفشال هذه الأجهزة وإعاقة مقدرتها على الإنجاز، أو فقدان ثقة المجتمع الخارجي بها. ذلك أن المنظمة البيروقراطية تعد كائنًا اجتماعيًا متطورًا يجب أن توجد لديه حساسية خاصة يستدل بوساطتها على التغيرات التي تُحيط به، داخلية كانت أو خارجية، والعمل على التكيف معها في الاتجاه الملائم، وبدون ذلك تتحول المنظمة إلى كيان خامل فاقد الحيوية ومقطوع الصلة بالاتجاهات التي يتحتم عليها أن تُطَوِّر فيها، ذلك أن التغيير الذي يحدث في ظروف البيئة لابد وأن يهز أسس الاستقرار في المنظمة البيروقراطية، فبعض العوامل التي كان ينظر إليها في السابق على أنها مستقرة أو ثابتة، تتعرض

للاختلال، وهذا الاختلال يجب أن تبحث المنظمة عن مصادره وعن الحلول التي تكفل تصحيح آثاره.

ومن الأسباب التي تؤدي إلى حدوث تغييرات في أوضاع أية منظمة بيروقراطية :

١- تقدم البحث العلمي والتقني بدرجة تبرز الحاجة إلى سلخ المنظمة من إطارها التقليدي، وإعادة وضعها في إطار أكثر تطوراً بالمقاييس العلمية والتقنية الجديدة. فالأخذ بأسباب التطور التقني يؤدي إلى رفع كفاءة عائد الاستثمار في هذه الأجهزة كما قد يحرر الإجراءات وأساليب التنفيذ من الجمود والتعقيد، ويضمن انسياب العمل بلا مشكلات أو اختناقات، كما أنه قد يساعد على توفير الإمكانات التي ترصد للتنفيذ.

٢- زيادة حجم المعاملات التي تدخل فيها المنظمة البيروقراطية طرفاً مع الهيئات والأجهزة الحكومية وغير الحكومية والمستهلكين، وهذا التضخم يفرض عليها أساليب وأدوات في الاتصال يمكنها أن تلاحق هذه الزيادة؛ لأن جهاز الاتصال القديم لن يكون قادراً على استيعاب التغيير، كما أن ذلك قد يستلزم تطوير الإمكانات، أو توسيع آفاق النشاط، إلى غير ذلك من هذه الأمور التي لاغنى عنها لأية منظمة تتزايد أعباؤها والضغوط الواقعة عليها.

٣- إن تطور الظروف الاقتصادية العامة في المجتمع، وغيرها من الأمور التي تؤثر في أوضاع المنظمات البيروقراطية لابد وأن تؤدي هي الأخرى إلى إنتاج تغييرات يتحتم التكيف في مواجهتها بحسب ماتمليه الضرورات العامة لهذه المواقف.

ومن هنا نخلص إلى أنه كلما كانت مقدرة المنظمة البيروقراطية على التأقلم في مواجهة التغيير أسرع، كان ذلك داعياً إلى تدعيم أوضاعها، وزيادة الثقة الموضوعة فيها(٥٧).

(٥٧) إسماعيل صبري مقلد، *دراسات في الإدارة العامة مع بعض تحليلات مقارنة*،(*الكويت*: مؤسسة الصباح، ١٩٨٠)، ص ص٥٨-٧٢.

خامساً : البيروقراطية ومشكلة التضخم

تميل البيروقراطية بطبيعتها إلى التوسع والتضخم، ولهذا فقد يزداد عدد الإدارات دون أن يكون ذلك مبنيًا على الحاجة، وقد يزداد عدد الموظفين دون أن تكون لهم بالفعل مهام محددة، وينتج عن ذلك آثار متعددة، في مقدمتها: النتائج الحسابية للأعداد الكبيرة من العاملين وما يترتب عليها من تعدد العلاقات وتشابكها، وثانيها: الصعوبات المتزايدة التي تعوق فاعلية عملية الاتصالات داخل المنظمة، وخاصة مايتعلق منها بالرياسة، بسبب الاختناقات والمستويات العديدة والميول الانعزالية المترتبة على التخصص وتقسيم العمل، وثالثًا: العدد المتزايد من المصالح المتعارضة والصراعات الداخلية -إيجابية كانت أو سلبية - التي تظهر بين الأفراد والجماعات المتزايدة العدد. فالمنظمات التي بها أعداد كبيرة من الموظفين ليست في حاجة لعالم خارجي يشغلها. فالتيارات والصراعات والخلافات الداخلية يمكن أن تشغل كل وقتها وتصل بها إلى حالة من أمراض البيروقراطية «البيروباثولوجي Bureau-Pathology» تحيد بالمنظمة عن هدفها الأساسي وتصبح هدفًا في ذاتها، ينشغل العاملون بها بأهدافهم الشخصية، ومايرتبط بذلك من المشكلات والمطالب والوسائل المالية والإدارية الخاصة[٥٨].

ومن أهم المظاهر المفسدة للبيروقراطية المرتبطة بالتضخم وكبر الحجم، الحاجة المتزايدة إلى القواعد والتعليمات والالتجاء لطرق الرقابة المختلفة. فعدد الموظفين الكبير يحتم على الرئيس الالتجاء إلى التعليمات المكتوبة التي تتوخى تحديد الأوضاع ووضع قواعد عادلة للمعاملة. وعادة ماتنحو هذه التعليمات ناحية العمومية لتغطي معظم الاحتمالات مما يؤدي بها في النهاية إلى العجز عن مواجهة أي موقف بفعالية، وكثيراً ما تقتصر عن تغطية الحالات البسيطة بسبب

(٥٨) Victor Thompson, *Modern Organization,* (New York: Alfred A. Knopf, 1961), pp.152-179.

إصرارها على التفصيلات التي لاتدع مجالاً مناسبًا لمرونة التصرف أوحرية الاختيار.

وتتصف معظم الأجهزة البيروقراطية الضخمة بكثرة التعليمات التي تسحق المبادأة وتنمي الاتجاهات الروتينية، كما تؤدي إلى تحويل الحيوية والروح المتحفزة والاتجاهات المرنة من جانب الإدارة إلى عمل مكتبي بطيء وجامد تحسه القاعدة، وهذا التحويل في ذاته قد يعوق الخطط الأساسية للعمل. ويظهر سوء التنظيم كأحد العوامل المهمة المفسدة للبيروقراطية، وهو يأتي بعد التضخم وكبر الحجم في الأهمية، وينتج عن سوء التنظيم عدد من النتائج السيئة مثل الإخفاق في توفير التنسيق الفعال بين الأقسام والإدارات المختلفة، وهذه المساوئ يمكن أن تتضخم نتيجة الاتجاه إلى الإفراط في التنظيم(٥٩).

سادسًا : امتداد التضخم إلى البناء الحكومي

يلاحظ في كثير من الدول النامية، أن الأجهزة والمؤسسات الحكومية قد نما أكثرها نُموًا عشوائيًا، ثم اتجهت هذه الأجهزة والمؤسسات إلى التضخم عشوائيًا نتيجة للمغالاة في احتياجاتها من الوظائف. ونظرًا لغياب التنظيم الإداري السليم وغياب المعايير الموضوعية في تقدير الاحتياج تنجح الأجهزة والمؤسسات الحكومية عادة في تحقيق مطالبها الوظيفية، وينتج عنه تراكم في عدد الوظائف.

ومن الملاحظ تزايد عدد الوزارات باستمرار في الدول النامية، واستحداث وزارات جديدة، وكذلك الشأن فيما يتعلق بالمصالح الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة، والشركات التي تتبعها، وسائر الوحدات الاقتصادية المختلفة بل إننا نجد تزايدًا مستمرًا في وحدات الحكم المحلي.

(٥٩) عبدالكريم درويش وليلى تكلا، *أصول الإدارة العامة*، مرجع سابق، ص ص٢٢٤-٢٢٥.

سابعًا : تعدد مستويات التنظيم

تتسبب ظاهرة تنظيم الجهاز البيروقراطي في إحداث تعدد في مستويات بناء التنظيم، ويترتب على ذلك كثرة الفواصل بين مستويات التنظيم تبعًا لتعدد وحداته، وبين هذه المستويات وقمة الهرم التنظيمي. ويؤدي ذلك بدوره إلى حدوث المشكلات الآتية :

١- صعوبة التوصل إلى إحكام عمليات الإشراف والتوجيه وأدوات الاتصال المختلفة، ومايترتب على ذلك من صعوبة توصيل البيانات والمعلومات والتقارير من القاعدة إلى قمة التنظيم، وكذلك صعوبة وبطء انسياب الأوامر والتعليمات .. من قمة التنظيم إلى قاعدته. وماتُحدثه هذه الصعوبات من بطء في اتخاذ القرارات.

٢- كثرة أجهزة الرقابة مما يترتب عليه حدوث تضارب كما هو المشاهد في الواقع فعلاً، ومن ثم يؤدي ذلك إلى عدم فاعلية أجهزة الرقابة وعدم جدواها.

٣- كثرة الالتجاء إلى تشكيل العديد من الأجهزة واللجان الفرعية. ويلاحظ أن هذه الظاهرة تصدق بصورة مطلقة على نماذج البيروقراطيات النامية كافة، كما توجد في التنظيمات البيروقراطية المختلفة ممًا يؤدي إلى البطء في تنفيذ المهام وإنجاز الأعمال والتنازع في الاختصاصات، والتضارب في النتائج والأهداف والوسائل، إضافة إلى إرهاق موازنة التنظيم نتيجة زيادة التكلفة لسداد مكافآت أعضاء اللجان، وتجهيز أماكن الاجتماعات ووجود الأجهزة الإدارية التي تتابع أعمالها.

٤- عمليات التفتيش، والاندماج في التكوين الحكومي، وكذلك في الوحدات الإنتاجية، دون ثمة معايير موضوعية سوى الجنوح نحو التوسع من غير أساس منطقي يقوم عليه هذا التوسع، وذلك يكلف التنظيم البيروقراطي عبئًا ثقيلاً من حيث الجهد ومن حيث التكلفة الاقتصادية وضياع الجهود التي تبذل من أجل تحسين الخدمة وزيادة الإنتاج.

ثامنًا : الإسراف وارتفاع التكلفة الاقتصادية للخدمة أو للإنتاج

يعدّ الإسراف من أهم المساوئ البيروقراطية في الدول النامية، سواء على مستوى القطاع الحكومي (الوزارت والمصالح) أو في القطاع العام أو الوحدات الإنتاجية، وهذه الظاهرة تنطبق أيضًا على المستوى الإداري والفردي على حدٍّ سواء.

فعلى سبيل المثال، فإن الوزارات والمصالح والمؤسسات والهيئات العامة وغيرها تجنح إلى التوسع في الإنفاق على الأبنية والأثاث والمظاهر الأخرى بسبب الاهتمام بالشكل الخارجي والمظاهر الخارجية. ويؤدي هذا إلى ارتفاع النفقة الاقتصادية للخدمة أو التكلفة الاقتصادية للسلعة. ومعنى ماتقدم أن هذا الإسراف يؤدي إلى تبديد الأموال العامة، وتضخم مصاريف الإنتاج، مما يمثل إهدارًا للثروة، ويمثل أيضًا أضرارًا بمصالح المجتمع والإنتاج.

ومن مظاهر الإسراف أيضًا ماهو موجود في بعض الدول النامية من استقدامها خبرات أجنبية ذات تكلفة اقتصادية ومالية عالية جدًا من دول أجنبية معينة، بينما لا تتناسب أعمال الخبرة من هؤلاء الخبراء الأجانب مع المرتبات الضخمة التي يتقاضونها والامتيازات الهائلة التي يتمتعون بها. ومن الملاحظ أن بعض الدول النامية قد تسرف أيضًا في استخدام مثل هذه الخبرة الأجنبية وذلك بطلب الخبرة المتكررة، بمعنى استقدام خبراء لإعداد خطة معينة وعندما يتبين عدم إمكان تطبيقها أو تحقيقها، فإن مثل هذه الدول تستقدم خبراء آخرين في التخصص نفسه لإعداد خطة أخرى وهكذا؛ بل وأحيانًا البدء ببعض المشروعات ثم التوقف عنها، وهذا بلاشك يزيد من أعباء تكلفة التنمية ويزيد من مساوئ البيروقراطية ومن مشكلاتها.

ورغم أنه يمكن الاعتماد على العمالة الوافدة في سد ثغرات معينة، فإنه من غير المقبول أن تكون العمالة الوافدة هي المرتكز الرئيس لإدارة التنمية،

ولايمكن الاعتماد على العمالة الوافدة كقوة رئيسة توجه إدارة التنمية أو تكون قطاعًا مهمًا فيها يشارك مشاركة مباشرة في اتخاذ القرارات.

وهذه العمالة الوافدة رغم أنها قد تسد حاجة ماسة، حين تشارك في تنفيذ برامج التنمية، في بعض الدول النامية، فإن لها آثارها السلبية على إدارة التنمية في هذه الدول، فهي تنقل معها أنماطها وسلوكها وأساليبها..، وقد تكون تلك الأنماط والسلوك والأساليب غير منسجمة مع إدارة التنمية، وقد تكون نتاج مجتمعات لاتزال تعاني من التخلف، أو نتاج بيروقراطيات تغوص في التعقيدات الروتينية، فتضيف بذلك أوزارًا إلى أوزار الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة، من انخفاض في الإنتاجية، وارتفاع نسب الإهدار، وتردي مستوى الأداء. ونظرًا لأن العمالة الوافدة تأتي من أقطار شتى فإنها تفرض خليطًا عجيبًا من الأنماط والسلوك الإداري، وقد يترك هذا الخليط العجيب بصماته على النظم والإجراءات المتبعة مما يزيد من سلبيات البيروقراطية.

إن النتيجة الحتمية لكل ذلك، هو انخفاض معدلات الإنتاجية، وتردي مستويات الإنجاز، والبطء في تنفيذ القرارات، والتكاسل في إنجاز الأعمال، وقد يكون السبب الرئيس في ذلك هو غياب الوازع الوطني. ولاشك أن تعدد الجنسيات وتعدد اللغات يجعل عملية الإدارة صعبة، ولايحقق الانسجام في محيط العمل بكل مايثيره ذلك من مساوئ.

غير أنه تجدر الإشارة إلى أن هذه العمالة الوافدة ليست هي وحدها سبب الفشل الإداري أو تردي الأوضاع الإدارية، إلا أنها مع عوامل أخرى قد تؤدي إلى خلق جهاز وظيفي ضخم في عدده، ضعيف في معدل كفاءته وإنتاجيته، بسبب عدم تجانسه وتنافر عاداته[٦٠].

(٦٠) أسامة عبدالرحمن، *البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية*، مرجع سابق، ص ص ١١٨-١٢٠.

تاسعًا : الفساد الإداري

لقد أدى ماتوراثته مجتمعات الدول النامية – عبر معاناة طويلة الأمد من التخلف عن ركب التطور الحضاري، واستعمار استنزف ثرواتها، وأضعف من قيمها وأخلاقياتها – إلى اصطباغ البيروقراطيات النامية بالفساد؛ بل وانعدام الخلق الإداري في بعض الحالات.

ومن هنا كانت الرشوة، وعدم المسؤولية، والإهمال، والاتجار بالوظيفة العامة، وتحقيق أوجه كسب غير مشروع على حساب الوظيفة العامة؛ بل وعلى حساب المصالح العامة للشعب ككل. وتُعد عملية الارتشاء اتجارًا سيئًا للغاية بالوظيفة العامة وبالمصلحة العامة على حد سواء؛ سواء تم ذلك مباشرة عن طريق الموظف شخصيًا، أو عن طريق تدخل غير مباشر في أعمال المزايدات والمناقصات والمشتريات الحكومية. من أجل ذلك، حرصت كثير من الدول النامية على تحريم الكسب غير المشروع بالنسبة للموظف العام، وكذلك تحريم أية صورة من صور الرشوة، والتوسع في تجريمها وتشديد العقوبة عليها.

لقد أصبح الفساد الإداري ظاهرة وبائية في معظم دول العالم، لكن هذه الظاهرة أصبحت أكثر وضوحًا وتأثيرًا في الدول النامية وإن اختلفت الدرجة.

لقد وجد الفساد الإداري في الأجهزة الحكومية في الدول النامية مرتعًا خصبًا فانتشر على كل المستويات واستشرى كما يستشرى الداء الخبيث. ولقد أصبحت الرشوة واستغلال النفوذ في بعض هذه الدول من أخطر الجرائم المخلة بحسن سير الإدارة الحكومية، لما يترتب عليها من إخلال بالثقة بين الحاكم والمحكومين، فالرشوة تؤدي إلى فقدان المحكومين للثقة في عدالة الدولة ونزاهتها، كما تؤدي إلى الإخلال بالمساواة بين المواطنين، حيث يحصل على خدمات

المرافق العامة من يدفع المقابل للموظف العام، بينما يُحرِّم تحقيق مصالح شخصية عن طريق الاتجار بالوظيفة العامة والكسب منها كسبًا غير مشروع(٦١).

وتعد الرشوة من أخطر مظاهر الفساد الإداري، ومن أشد الأدوات فعالية في نشر العديد من مظاهر هذا الفساد في التنظيم الإداري، الأمر الذي قد يعصف بالمنظمات ويقودها إلى الفشل في تحقيق أهدافها.

والفساد الإداري، ليس ذا لون مالي فحسب، ولكن تتعدد ألوانه ومداخله، فالرشوة لون، وإساءة استخدام السلطة لون، والمحسوبية لون. وليس اللون المالي في الفساد هو أكثر ضررًا دائمًا، إذ قد يترتب على تعين غير الكفء في وظيفة قيادية ليس أهلاً لها أضرارٌ متعددة أكبر بكثير من مجرد ضرر الرشوة.. ولهذا فإن القضاء على الفساد الإداري بكافة صوره وأشكاله يجب أن يكون قضاء تامًا، وأن تكون الأنظمة المحرِّمة للفساد الإداري أنظمة مطبقة تدعمها السلطة السياسية، وأن تكون البيروقراطية خاضعة للمحاسبة والمساءلة ليس من قبل أجهزة الرقابة الحكومية فقط ولكن من قبل القاعدة العريضة من المجتمع. ويتطلب ذلك انسياب المعلومات عن أداء البيروقراطية إلى المجتمع بصورة موضوعية، كما يتطلب قدرة المجتمع نظامًا على مساءلة البيروقراطية، ويقتضي ذلك دون شك توفر المؤسسات المجتمعية القادرة على بلورة دور المجتمع في محاسبة البيروقراطية مما يقلل كثيرًا من سوءاتها ويَحدُّ من سلبياتها(٦٢).

عاشرًا : إضفاء طابع السرية الشديد

توجد هذه الظاهرة في بعض الدول النامية وتقل في البعض الآخر. وتعني أن البيروقراطية في هذه الدول تضفي طابعًا حادًا من السرية على الأعمال

(٦١) فتوح عبدالله، *جرائم التعزير المنظمة في المملكة العربية السعودية*، (الرياض: عمادة شؤون المكتبات، جامعة الملك سعود، ١٩٨٨م)، ص ص٢٤-٢٥.

(٦٢) أسامة عبدالرحمن، *البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية*، مرجع سابق، ص ص١٦١-١٦٥.

الإدارية حتى ولو كانت بسيطة. وستار السرية هذا ليس مرجعه إلى الموظف البيروقراطي بقدر مايعود إلى التنظيم البيروقراطي بأكمله، والذي بدوره يتلقفه عن نظام الحكم في الدولة. ويرجع السبب في هذه الظاهرة إما إلى اعتبارات تقليدية للغاية قوامها مواريث اجتماعية معينة تفضى إلى اعتبار شؤون الدولة هي شؤون خاصة بالنسبة للحاكم كشؤون أسرته، ثم تنتقل هذه المواريث من خلال تسلسل جهاز الحكم البيروقراطي في الدولة. ويلاحظ أنه في الدول التي توجد فيها هذه الظاهرة، فإن جهاز الحكم فيها يعد قوانينها ولوائحها ونظمها المختلفة من إدارية وغيرها أيضًا من الأمور السرية.

وتبعًا لذلك، فإن الموظف البيروقراطي في مثل هذه الدول لابد وأن يحمل هذا الاعتقاد في العمل الذي يؤديه مهما كان بسيطًا. ومن ثم، يضفي عليه طابع السرية بل ستارًا حادًا من السرية ويحجبه حتى عن المواطن صاحب المصلحة الحقيقية فيه. ويُعد ذلك من أسوأ مظاهر البيروقراطية في مثل هذه المجتمعات.

وهذه الظاهرة السيئة تتسبب أيضًا في إعاقة البحوث العلمية عن هذه النظم والعمل على تطويرها، وبحث مشكلاتها وأوجه علاجها، من قبل الباحثين في الإدارة العامة.

وهي أيضًا تُحدث انعزالية حادة بين الجهاز البيروقراطي والمجتمع، وقد تؤدي إلى فُقدان الثقة في هذا الجهاز بسبب حواجزه وأستار السرية التي يقيمها، ولذا يجب القضاء عليها وإحداث انفتاح من قبل البيروقراطيات على المجتمع الذي قامت من أجل الوفاء بمتطلباته ومواجهة مشكلاته، وتحقيق وظائف الدولة الموجهة له بالدرجة الأولى.

حادي عشر : الجنوح نحو النمطية

وهذه سمة واضحة في مختلف البيروقراطيات النامية حيث الجنوح إلى النمطية بين الأجهزة الإدارية المختلفة، سواء في تشكيل سياسة الأنشطة الإدارية، أو في أساليب العمل وإجراءاته، وذلك بصرف النظر عن طبيعة التنظيم وظروفه المختلفة. ومن التطبيقات الخاصة بهذه الظاهرة أن بعض الدول النامية تجنح إلى إقامة نظام محاسبي موحد. ونظم موحدة للعاملين في المؤسسات العامة ذات الصبغة الاقتصادية بصرف النظر عن الاختلافات البيئية في طبيعة هذه المؤسسات.

ثاني عشر : عدم الاعتماد على الأساليب العلمية

يجري العمل في الإدارة العليا في كثير من الأحيان على أساس من محاولات التجربة والخطأ وعلى أساس من الاجتهادات الشخصية، وليس على أساس الاعتماد على الأساليب العلمية. وحتى لو اتبعت بعض هذه الأساليب في بعض التنظيمات، فإنها لاتكون متقدمة، وهذا مرجعه عدم الإلمام بأساليب الإدارة العلمية الحديثة المتقدمة والمتطورة باستمرار، والعمل بها. إن التطوير واستحداث أساليب علمية وتطبيقها سعيًا وراء تحقيق الكفاية لايمكن أن يتم إلا من خلال توافر كفاءات إدارية قادرة على التحديث وقادرة على غرس المعرفة وتطوير الأنظمة وبث القيم التنموية.

ثالث عشر : الاعتماد على غير الكفاءات في الإدارة العليا

وهذه الظاهرة منتشرة في كثير من الدول النامية خاصة تلك التي تتسم بدورية الانقلابات العسكرية. فالمشاهد في مثل هذه الدول أن المراكز القيادية في الإدارة العليا تشغل من غير المتخصصين، ومن غير ذوي الكفايات، والذين لاتتوافر فيهم القدرات الإدارية الممتازة التي تُشكل عنصر القيادة الإدارية، ولاحتى الاستعداد الذهني والنفسي والشخصي لهذه القدرات. وفي الأغلب،

فإن شغل المناصب القيادية في الإدارة العليا يتم من بعض المؤيدين للطبقة الحاكمة أيًا كانت أسس التأييد أو الانتماء. وأحيانًا تشغل هذه المواقع المهمة بأشخاص ثبت نجاحهم في مواقع أخرى. وهذا يؤدي إلى عدم الاستقرار في وظائف الإدارة العليا؛ بل وإحداث قلقلة باستمرار مما يخلق مناخًا غير ملائم للعمل الإنتاجي، ومما يتيح فرصة لأي قائد إداري لممارسة أنشطته وفق قدراته في المواقع الملائمة له، بجانب تعرض هذه المواقع لعمليات الخطأ والمحاولات الشخصية. ولايخفى أثر ذلك على إنتاج هذه الوحدات، وتعرضها لهزات عديدة. ويتسبب ذلك في عدم المقدرة على التخطيط، أو حتى السير بخطة التنمية القومية إلى واقع التنفيذ.

ويرى البعض أن من الأسباب التي تؤدي إلى هذه الظاهرة في بعض النظم البيروقراطية في الدول النامية عدم وجود معايير موضوعية وسليمة لأسس التعيين في المواقع القيادية، ويترتب على ذلك عدم وجود أسس لتقويم الأجهزة والأفراد(٦٣).

رابع عشر : الديمقراطية وتحديات البيروقراطية

وبالإضافة إلى التحديات السابقة التي حللنا طبيعتها، فهناك تحد آخر -وليس أخير- تمثله البيروقراطية بالنسبة لقضية الديمقراطية في المجتمع. وقد وجد من بين أساتذة السياسة والاجتماع من أمثال سيمور ليبست (S. Lipset) وبيتر بلاو (Peter Blau) من يعتقد في جدية التهديد الذي تواجه به البيروقراطية الحريات السياسية للأفراد في المجتمعات التي نمت بيروقراطيًا بدرجة معينة. وهم يقولون إن ثمة تناقضًا غريبًا يظهر في نطاق بحث علاقة البيروقراطية بالديمقراطية على وجه الخصوص. فعلى حين يشيع التصور، وله مايبرره تمامًا من الناحية

(٦٣) إبراهيم درويش، *الإدارة العامة: نحو اتجاه مقارن*، مرجع سابق، ص ص٢٣١-٢٣٩.

المنطقية، أن البيروقراطية هي دعامة من دعامات تأكيد الديمقراطية وتأصيلها في المجتمع بمبادئها القائمة على المساواة بين الأفراد في المعاملة، واحترام القانون، والتنسيق بين المصالح المتعارضة بوسيلة المساومة والاتفاق، وتجاوز الاختلافات العنصرية أو السياسية أو القبلية أو الاجتماعية وافتراض الحيدة والموضوعية في سلوك الجهاز البيروقراطي بعيدًا عن كل المؤثرات التي يمكن أن تسيئ إلى حقوق المواطنة، إلا أن البيروقراطية يمكن أن تشكل في ذات الوقت تهديدًا لايستهان به للديمقراطية. إذن كيف يتأتى ذلك؟ يقال إن هذا التهديد قد يبرز من خلال واحد أو أكثر من المصادر التالية :

١- إن تضخم أبعاد الدور الذي تضطلع به الآلة البيروقراطية في المجتمع يترتب عليه بالضرورة تضاعف سلطاتها، وإطراد التزايد في حجم هذه السلطة هو الذي يمكن أن يصل بهذه الآلة عند نقطة معينة إلى مركز السيد الذي لاينازع النفوذ، والذي لايهمه أن يتدخل في أي جانب من جوانب الحياة الفردية بأي نوع من الإجراءات التنظيمية مع الترويج للمبرر الذي يقول إن ذلك التدخل إنما يتم أساسًا في مصلحة المجتمع ككل. وبذلك فإنه بدلاً من أن تقوم الأجهزة البيروقراطية بتحقيق التعايش أو عمل مصالحة بين المصلحتين الفردية والاجتماعية، فإنها تجور على الأولى بدعوى حماية الأخيرة. ومن هنا يشعر الفرد أنه لم يعد له جانب في حياته يتمتع بحصانة ضد مثل ذلك التدخل الذي يطلق البعض عليه نزعات البيروقراطية المتطفلة أحيانًا. وترتيبًا على المعنى السابق، فإن هذا الاقتحام لبعض الحدود التي كان يظن في الماضي أنها وثيقة الصلة بالحرية الفردية وأن المجتمع أيًا ما كانت فلسفته يجب أن يقف عندها، أصبح يعني من وجهة نظر عملية، أن الحرية الفردية تحت الضغط القاسي والمتنامي للسلطة البيروقراطية هي في سبيلها إلى التلاشي والانتهاء.

٢- إن الحرية ليست مجرد تمكين الأفراد من التعبير عن آرائهم، وإنما المساعدة في توصيل هذه الآراء إلى حيث يجب أن تصل، لأن ذلك يقدم الدليل على مبدأ المشاركة والتجاوب بين من يُمارس السلطة ديمقراطيًا وبين من يخضع لها. ولكن الذي يحدث في الواقع، هو أن تعقُّد الأجهزة البيروقراطية وانغلاقها على أوضاع واهتمامات معينة، يقف دون وضع هذا المبدأ موضع التنفيذ، وبذا يجد الفرد نفسه محرومًا من أية فرصة حقيقية للمشاركة في عملية الحكم.

ومن ناحية أخرى، فقد لايتمكن الفرد من ممارسة النقد لبعض الأمور التي تجري ويرى فيها اعتداء على بعض القيم والمبادئ الأساسية التي يحظر القانون انتهاكها. ومثل هذا الوضع الذي توصد فيه أبواب الجهاز البيروقراطي أمام النقد، ولا تستطيع معه الآراء المخالفة أن تجد طريقها إلى أجهزة الحكم المسؤولة، إنما يمثل بلا منازع تحديًا آخر من تحديات البيروقراطية.

٣- إن هناك من المصالح في المجتمع ماقد يكون من قوة التأثير والنفوذ بحيث تمارس ضغطًا عاتيًا على أجهزة وضع القرارات، وهو ماقد يتسبب في حرمان المصالح الأضعف من المقدرة على حماية نفسها والحيلولة دون الجور عليها أو التعسف ضدها.

ومن ثم، فإنه إذا كانت الديمقراطية في صلبها تنسيق ومواءمة بين مختلف اتجاهات الرأي والمصالح بما يبرز كل منها في حجمه الحقيقي دون تحيز أو تجاوز، فإن رضوخ الجهاز البيروقراطي للضغط الذي يوضع عليه من اتجاه أو مصدر معين دون اكتراث بما قد يعنيه ذلك بالنسبة للاتجاهات أو فئات المصالح الأخرى، يعدّ هو الآخر ودون أدنى شك اعتداء على مبدأ جوهري من مبادئ الحكم الديمقراطي(٦٤).

(٦٤) إسماعيل صبري مقلد، *دراسات في الإدارة العامة*، مرجع سابق، ص ص٧٣-٧٤.

هذه هي أهم الخصائص المشتركة للبيروقراطية في الدول النامية وهي توجد بصورة أو بأخرى في البيروقراطيات المختلفة، وقد تقل نسبة إحدى هذه الخصائص بينما ترتفع درجة إحدى الخصائص الأخرى. كل ذلك يتوقف على دراسة كل حالة على حدة، فالخصائص المذكورة هي القاسم المشترك، والذي يمكن الوصول إليه من الدراسة المقارنة للبيروقراطية في الدول النامية.

إن أغلب أسباب وجود هذه الخصائص أو هذه الظواهر يعود إلى حقبة ماقبل الاستقلال، أو إلى أسباب أخرى معاصرة لحقبة مابعد الاستقلال، مثل عدم ملاءمة النظم واللوائح للتطورات الحديثة، أو الاستمرار في تركيز السلطة، أو تضخم التنظيم البيروقراطي، أو عدم كفاية المرتبات لارتفاع تكاليف المعيشة، أو عدم الاعتماد على الكفاءات، أو التدخل السياسي..، إلى غير ذلك من الأسباب التي أوضحناها عند بحثنا لكل ظاهرة. وقد توجد أسباب خاصة عند دراسة كل نموذج بيروقراطي على حدة.

مانود أن نخلص إليه من خلال دراستنا المقارنة لهذه البيروقراطيات في أوضاعها في حقبة ماقبل الاستقلال، هو وجود أوجه تشابه بينها بالرغم من وجود أوجه اختلاف في الأسباب، وهذا هو منطق الدراسة المقارنة التي تستهدف تَبَيُّن أوجه الخلاف وأوجه التشابه.

ومعنى ماتقدم على وجه الدقة، أننا نود أن نصل إلى القول: إن الظواهر المشتركة، والتي تنبثق منها الخصائص المتشابهة للبيروقراطية النامية يمكن أن تكوّن في مجموعها نظرية عامة للبيروقراطية النامية إذا ما طورت في إطار بحث منظم وفق منهج الدراسات المقارنة بعد إقامة فروض تختبر في ضوء واقع هذه البيروقراطيات النامية، وبعد تمحيص وتأصيل نتائج الاختبارات فإنها تسلم بوجود نظرية عامة تصدق على مختلف الدول النامية[٦٥].

(٦٥) إبراهيم درويش، *الإدارة العامة: نحو اتجاه مقارن*، مرجع سابق، ص ص٢٤٠-٢٤١.

وسائل علاج ظاهرة البيروقراطية في الدول النامية

يتضح من العرض السابق لظاهرة البيروقراطية في الدول النامية أن أجهزة العمل الحكومي في هذه الدول تعاني الكثير من المشكلات والسلبيات وفي مقدمتها الانحرف الإداري الذي يمثل واحداً من أخطرجوانب الظاهرة البيروقراطية وربما أضرها بالمصلحة العامة.

ولعل قائمة السلبيات البيروقراطية يمكن أن تكون طويلة حين يضاف إليها الإهدار في استخدام الموارد، والتهرب من المسؤولية، وضعف الوازع المهني، وانخفاض الكفاية وتعدد الإجراءات والمركزية في العمل والالتزام الحرفي بالقواعد والبطء في اتخاذ القرارات، وانتشار ظاهرة اللجان، وسوء قنوات الاتصال وعدم وجود تحديد دقيق لمهام كل وظيفة، والازدواجية، والتكرار في أداء المهام، وانعدام التنسيق بين الأجهزة الحكومية المختلفة أو حتى داخل الجهاز الواحد.

وإضافة إلى كل هذه الظواهر البيروقراطية، «فإن عدداً من الدول النامية وهي مشدودة إلى ماضيها برابطة القبلية والأسرية: تلعبُ الاعتبارات والقيم الشخصية والمجتمعية فيها دوراً كبيراً في التأثير على الإجراءات الإدارية وتوزيع الخدمات التي تقدمها الأجهزة الحكومية. ولعل هذا هو السبب في تفاوت تطبيق الإجراءات وفي تفاوت مستوى الخدمة، ولعل هذا هو السبب أيضاً في انتشار ظاهرة المحسوبية والوساطة، ومما يضاعف من نمو هذا السلوك البيروقراطي: انعدام الثواب والعقاب أو ممارسته بطريقة مزاجية تعتمد على الاعتبارات الشخصية أكثر من اعتمادها على المعايير الموضوعية. كما أن البيروقراطية حين تكون بعيدة عن المساءلة والمحاسبة من قبل القاعدة العريضة من المجتمع تستمرئ التوسع وفرض الهيمنة وممارسة كل السوءات الإدارية».

والسؤال الآن: هل يمكن وضع وسائل علاج تصلح لكل نماذج البيروقراطيات بالرغم من تشابه خصائصها - على نحو ماسبق ذكره؟

سوف تكون الإجابة بالنفي؛ لأن هذه الظواهر التي أشرنا إليها، تعود إلى أسباب متباينة هي التي أوجدتها، وأن وجودها يختلف من حيث الدرجة ومن

حيث المدى. **والأسلم هو التصدي لعلاج السبب المعين في كل حالة على حدة** وذلك من الناحية الاجتماعية والسياسية والفنية والإدارية والنفسية والاقتصادية والقانونية. على أنه يجب أن نعترف مقدمًا بأن علاج هذه الظواهر لايصح تفسيره على أساس اتخاذ القرارات كما فعلت بعض الدول النامية، فعلاج الظاهرة السيئة مثلاً يكون بتجريم أسبابها وآثارها، وذلك بإصدار تشريع أو قرار معين، ثم يأتي التحايل بعد ذلك ليضيع أي أثر لمثل هذا التشريع أو القرار، وما أكثر أوجه التحايل خاصة من قبل البيروقراطيات المتمرسة على ذلك. وإنما العلاج الفعال يكون أولاً باجتثاث المسببات التي أدت إلى هذه الظواهر، وتهيئة المناخ السليم والظروف الملائمة للعلاج، ثم يأتي القرار بعد ذلك لتطبيق العلاج.

التصدي لظاهرة الانحراف الإداري

يتطلب التصدي لعلاج ظاهرة الانحراف الإداري جهودًا هائلة، نظرًا لتعدد أبعاد المشكلة وتداخلها على نحو بالغ التعقيد، كما أن العلاج إذا ما أريد له أن يكون فعالاً، فإن إجراءاته لابد أن تسير في عدد من الخطوط المتوازية، إن هذه الإجراءات يمكنها أن تسلك اتجاهًا أوأكثر من الاتجاهات الآتية :

١- إصلاح الأساس المادي للوظيفة العامة على نحو يستجيب أكثر لضغوط الحياة والتزاماتها المتزايدة، ومن الطبيعي أن يتحدد ذلك في إطار ماتسمح به إمكانات الدولة الاقتصادية، وبعد الأخذ في الحسبان متطلبات التنمية التي قد تفرض على الأفراد النزول عن جانب من مطالبهم، انتظارًا لما تحققه التنمية من عائد أكبر يفيد منه الجميع في المستقبل. المهم هو أن يُسد الطريق أمام هذا المصدر من مصادر الانحراف الإداري.

٢- مراجعة الإجراءات والسياسات الرقابية المعمول بها، وتحوير مفاهيم الرقابة بحيث تكون أقرب إلى الجانب الإيجابي منها إلى التصور السلبي الخاطئ. فالرقابة الإدارية يجب ألا ينظر إليها على أنها مجرد أداة لتصيد الأخطاء ومعاقبة مرتكبيها، وإنما يجب أن تعامل على أنها إجراء آخر من إجراءات التقويم الذي

يستهدف في الأساس تحقيق مصلحة العاملين جنبًا إلى جنب مع مصلحة التنظيم. كما يجب أن يتأكد المفهوم: أن الرقابة «إن هي إلا مرحلة مكملة لحسن الإدارة، وأنها وسيلة لرفع الغبن عن كاهل العاملين»، إذا ماتبين أن هناك مؤثرات في بيئة التنفيذ تحول دون بلوغ معدلات الأداء الموضوعة، وأنه لولا الرقابة لما كان متيسرًا تصحيح هذا الوضع. إن الرقابة الفعّالة هي التي تتصف بالمرونة والحزم في آن واحد، ومرونة الرقابة تتمثل في مقدرتها على التطور في الاتجاه الذي يلائم كل مايحدث داخل المنظمة من تغيير، على حين تبدي حزمها في اتخاذ إجراءات رادعة ضد الأخطاء التي تقترف بطريق التدبير العمد. والمزج بين عنصري المرونة والحزم في سياسات الرقابة الإدارية بالطريقة التي تحقق أمثل توافق بينهما هو من صميم المسؤولية القيادية.

٣- الحاجة إلى زرع قيم تكون أكثر اتفاقًا وتعبيرًا عن ظروف الواقع الاجتماعي من تلك التي تم توارثها من أنظمة اجتماعية بالية، على أن يقترن ذلك بالعمل على تحسين مستوى التربية الاجتماعية والقومية بحيث يتشرب الفرد من المثل والقيم والأخلاقيات وحب الوطن مايجعله أقرب في سلوكه إلى احترام المصلحة العامة منه إلى الاستهانة بها. وهذه التربية وإن كانت شاقة، إلا أنها ليست مستحيلة، ويمكن من خلال التعبئة الشاملة لكل وسائل التثقيف والاتصال الجماهيري أن يصل المجتمع إلى نتائج مشجعة في هذا الصدد.

٤- حسن اختيار القيادات الإدارية الواعية التي تتوافر لديها الجوانب العلمية والعملية كما يتوافر لديها القدرة على التخطيط والرقابة والمتابعة واتخاذ القرارات المناسبة في الوقت المناسب. إن عدم توافر القيادات الإدارية الواعية هو من الأسباب الأساسية في عدم تمكن الدول النامية من مواجهة المشكلات التي تعترضها في عملية التنمية الشاملة.

٥- إصلاح الأوضاع التنظيمية لتلافي العيوب التي ينفذ منها الانحراف. ومن أمثلة هذه الإصلاحات الهيكلية:

أ) ضمان التوازن عند تحديد دائرتي السلطة والمسؤولية المرتبطتين بكل اختصاص وظيفي داخل المنظمة الإدارية.

ب) تحديد نطاق الإشراف الممنوح للرئيس الإداري تحديدًا لايثقل عليه، ولايحول بينه وبين التوجيه الفعّال لكل المرءوسين الذين يدخلون في دائرة هذا الإشراف.

جـ) العمل على تلافي اتساع المسافة بين المستويات التنظيمية المختلفة إذا ماثبت أن هذا الاتساع يقف دون استطاعة هذه المستويات الارتباط ببعضها على نحو وثيق.

د) الوصول إلى مستوى أعلى من التنسيق بين الاختصاصات الوظيفية المؤداة داخل الجهاز البيروقراطي حتى لايؤدي التداخل والاحتكاك إلى صعوبة حصر المسؤولية في مصدر محدد إذا ماحدث الإخلال بواجبات العمل.

هـ) إعادة النظر في معدلات الأداء المقررة حتى إذا ماثبت أنها تتجاوز الطاقة الفعلية للإمكانات المخصصة للتنفيذ أمكن تعديلها بما يربط بينها وبين ظروف العمل ربطًا موضوعيًا سليمًا.

٦- تصميم برامج تدريبية قادرة على أن تنقل للعاملين أحدث المفاهيم في مجال الممارسة الإدارية، ولكي يحقق التدريب أهدافه في رفع مستوى الأداء والإنتاجية، يجب أن تتوافر له مقومات معينة، ومن أبرز تلك المقومات: وجود المؤسسات التدريبية القادرة، ووجود المدربين القادرين على نقل المعرفة والخبرة، وتوافر المناخ الذي ييسر تلك العملية، ووجود المتدربين الذين يتوافر لديهم الاقتناع بأهمية التدريب وجدواه. وإضافة إلى ذلك يجب أن يتوافر لدى القيادات الإدارية في الأجهزة الحكومية الاهتمام والاقتناع بجدوى التدريب وضرورته.

ولكي يكون التدريب فَعَّالاً «يجب أن يتكامل مع سياسة موضوعية في التصنيف، ووجود هيكل تنظيمي سليم، ووجود أساليب علمية لتقويم الأداء، ووجود سياسات موضوعية في الاختيار والتعيين والترقية، وتحديد الأجور والحوافز وتوفير المناخ للتنمية الذاتية».

٧- ردع الانحرافات مثل: إهدار الأموال العامة، والتدليس والغش، واستخدام الأساليب المشبوهة في إنجاز الأعمال، بأقصى شدة ممكنة تطهيرًا لجو العمل من الشوائب التي تعدم الثقة فيه.

كما أن الوساطة والمحسوبية والرشوة والرشوقراطية وسوء استغلال النفوذ، لابد أن تحارب حربًا لاهوادة فيها. أما التباطؤ في الردع، فإنه يسيئ أبلغ الإساءة إلى نظرة المجتمع عن كل مايقال عن ضرورة محاربة هذه الآفات المخربة للكيان الإداري.

٨- إن الزيارات التفتيشية المفاجئة التي يقوم بها أحيانًا كبار المسؤولين يمكن أن تؤدي دورًا بارزًا في هذا الخصوص، ولكن الذي يحدث للأسف، هو أن الجانب الأكبر من هذه الزيارات يحدث على سبيل الاستعراض تأكيدًا للشعور بالأهمية بالنسبة لمن يقومون بها، ثم يتوقف تأثيرها عند هذا الحد. وهذا هو الخطأ الذي لابد من تلافيه. فكيف يمكن مثلاً لزيارة أن تكون مفاجئة، إذا كانت أنباؤها ترد في الصحف قبل أن تحدث بمدة تكفي لأن تدفع بالأجهزة التي سيتم التفتيش عليها إلى محاولة ستر أخطائها، وتقديم صورة عن أوضاعها لاتعبر عن الواقع بأمانة وصدق.

٩- إعطاء شكاوي الجماهير المتعاملة مع الأجهزة الإدارية في الدولة القدر من الاهتمام الذي تستحقه. على أن يتم التصرف بمنتهى الحزم في مواجهة أصحاب الشكاوي الكيدية؛ لأن هذه الشكاوي، فضلاً عن إنها قد تظلم بعض العاملين بدون حق، فإنها أداة للتشهير الذي لامبرر له.

١٠- وأخيرًا؛ فإن آفاق العمل الإداري لابد وأن تتطور، كما أن تنمية الإدارة يجب أن تكون شاملة للإدارة الحكومية وإدارة مشروعات الأعمال، فالجهاز الحكومي هو القائم على تخطيط جهود الإنماء وتحديد استراتيجيّاتها الأساسية، بينما تتولى مشروعات الأعمال تنفيذ تلك الخطط وتحويل الاستراتيجيات إلى عمل وإنتاج في صورة سلع وخدمات.

إن محاربة الانحراف الإداري، هو المسؤولية الجماعية لكل أفراد المجتمع، باعتبار أن مايحدث في أجهزة الخدمة العامة إن كان خطأً أو صوابًا، إنما يؤثر على

كيان المجتمع ككل وعلى كيان كل فرد من أفراده. وهذا هو صميم المشكلة التي يتعين مواجهتها بأقصى الحزم، وبأقصى الجهد في الوقت نفسه.

التصدي لظاهرة نقص الإنتاجية والكفاءة في العمل الإداري

لقد ساعد على تفشي هذه الظاهرة، تدني مهارات ومعلومات الموظفين وهبوط إنتاجيتهم لتدني مستواهم التعليمي، ولعدم تمكينهم من تطوير مهاراتهم ومعلوماتهم، هذا بجانب انعدام معايير الأداء المقبول، والتي على ضوئها يتم قياس إنتاجية الموظفين وبالتالي التعرف على احتياجاتهم التدريبية.

وتكمن وسائل العلاج في اختصار إجراءات العمل وتبسيطها لتحقيق متطلبات الإدارة الحديثة في تقديم الخدمات بكفاية وباقتصاد في وقت قياسي، كما أنه لابد من إيجاد الوسائل التي تحد من الاتجاهات نحو التعقيد والروتين وتطويل الإجراءات. كما ينبغي تطوير نظم العمل وإجراءاته بما يؤدي إلى سرعة الإنجاز وكفاءة الأداء. كما ينبغي العمل على تطوير القوانين واللوائح بما يعطي المرونة والسرعة في التنفيذ، بحيث تعكس هذه القوانين واقع البيئة المحلية التي توضع لخدمتها، فقد اتضح أن القوانين واللوائح المستوردة من بيئة أجنبية لاتحقق الهدف المنشود ولاتأخذ في الحسبان الواقع المحلي.

وللقضاء على ظاهرة التسيب الوظيفي ينبغي التأكيد على الرقابة الذاتية إلى جانب الرقابة الإدارية، والاهتمام بتقارير الكفاية بحيث تستخدم على وجهها الصحيح، ووضع الرجل المناسب في المكان المناسب وتحميله القدر الملائم لقدراته وإمكاناته، ذلك أن الموظف عندما يشعر بأنه يؤدي عملاً فوق طاقته؛ فإنه يلجأ إلى اتباع وسائل الهروب من العمل، والذي يترجم فيما بعد إلى صور حسية وغير حسية من التسيب الوظيفي. إن التسيب الوظيفي قد يجسّد بطرق حسية كعدم الحضور إلى العمل أو التغيب أو التأخر، ولكن هناك نوعاً أخطر من ذلك، وهو التسيب المعنوي ونعني به الانسحاب النفسي من العمل، حيث يوجد الموظف على مكتبه طوال مدة الدوام الرسمي، ولكن دون إنجاز أية أعمال تذكر،

مما يؤدي إلى تراكم المعاملات، وبالتالي شكوى الجمهور من تأخير الأعمال وعدم إنجازها.

وأخيرًا وليس آخرًا، يجب أن يتصف الموظف بالنزاهة والأمانة، وأن يكون غير متحيز في تعامله مع الجمهور، كما يجب أن يتصرف بالطريقة نفسها في جميع المعاملات التي تعرض عليه، وعلى الموظف أن ينظر إلى الوظيفة العامة على أنها تحقيق مصلحة متبادلة بين الفرد والمجموع، وأن أداءها بنزاهة وأمانة يعود بالفائدة على الموظف نفسه، كما يعود على المجتمع ككل. ولذلك فمن الأهمية بمكان: وضع الأهداف التي يريد المجتمع أن يحققها في المستقبل القريب والبعيد، ووضوحها، والتخطيط لبلوغها على أساس علمي سليم. إن فَهْم جميع العاملين لهذه الأهداف والاقتناع بها، والرغبة في تحقيقها سوف يؤدي إلى توحيد جهودهم، وخلق روح الجماعة بين صفوفهم، وتأكيد الرغبة لديهم في تحقيق أكبر قدر من الفعالية في الأداء، وبذل المزيد من الجهد الموجه لخيرهم وخير مجتمعاتهم.

التصدي لمشكلة الاستبداد بالسلطة

ولمجابهة هذه المشكلة الحساسة؛ فإن هناك عددًا من الإجراءات التي يمكن أن تلجأ إليها الدول النامية، وفي مقدمتها :

١- تغيير مفاهيم القيادات الإدارية حول طبيعة السلطة البيروقراطية. فمن الأمور التي يجب أن تتأكد بقوة في أذهانهم، إن السلطة ليست غاية في حد ذاتها، وإنما هي مجرد أداة تحتمها الضرورات المحضة، وأنها لاتُخصص بقصد استظهار النفوذ والتدليل على الأهمية الشخصية لصاحبها، وإنما للسلطة وجهة أسمى من ذلك بكثير يجب أن تنصرف إليها ولاتتجاوزها إلى الاعتبارات التي لاتمت إلى مصلحة المنظمة الحكومية بصلة. وتغيير هذا المفهوم الخاطئ لطبيعة السلطة يتطلب دومًا وبالضرورة غرس قيم ومثل جديدة في ضمائر هذه القيادات حتى يجيء سلوكها من موضع السلطة معبرًا عما يجب أن يكون عليه هذا السلوك بالفعل.

٢- فرض جزاءات تنظيمية رادعة في الحالات التي يثبت فيها وقوع إخلال متعمد بالسلطة، أو استخدامها استخدامًا يبعد بها عن الأهداف الحقيقية التي شرعت لها، على أن تدعم السلطات السياسية هذه الإجراءات.

٣- تشديد الرقابة السياسية والشعبية على الأجهزة البيروقراطية حيث يجب أن يُدان ويصحح كل انحراف يبعد بممارسة السلطة عن أساسها الديمقراطي. فما دمنا متفقين على أن السلطة إنما هي أداة لخدمة المجتمع وتحقيق رفاهيته والحصول على رضائه أولاً وقبل كل شيء، فمن المنطقي إذن أن يقف المجتمع من هذه السلطة موقف الرقيب والحسيب الذي يقوّم تصرفاتها ويراجعها وينتقدها إن هي حادت عن جادة الصواب. كما يجب أن تتوافر للرقابة السياسية والشعبية المؤسسات المجتمعية القادرة فعلاً على بلورة دور المجتمع في محاسبة البيروقراطية، ومواجهة انحرافات السلطة وأخطائها بكل مايتطلبه ذلك من إجراءات تصحيحية حاسمة. إن توفر مثل هذه المؤسسات وقدرتها على مساءلة البيروقراطية ومحاسبتها هو الذي يقلل كثيراً من سوءات البيروقراطية في الدول النامية.

الحاجة إلى التأقلم والتكيف مع البيئة الخارجية

لعل المشكلة الخاصة بالأجهزة البيروقراطية وصعوبة تأقلمها مع البيئة الاجتماعية الخارجية جديرة بالبحث والاهتمام، فقد أصبحنا نعيش في بيئة متقلبة، غير مستقرة، شديدة التعقيد، تنعكس تأثيراتها على التنظيمات من جميع الجوانب وإلى أبعد الحدود، وذلك نتيجة لحدة التغييرات الفنية واهتزاز القيم الاجتماعية، وعدم استقرار النظم الاقتصادية، وظهور محددات السوق،ووجود أكثر من نظام يمارس النشاط نفسه، وظهور قوى المنافسة وتشابك العلاقات والاعتماد المتبادل ومشكلات الإنتاج ومعوقاته، وكل هذه أمور لم تحسب إيجابياتها وسلبياتها وآثارها العامة، كما لم يخطط لاستثمار وتعظيم هذه الإيجابيات إلى حدودها القصوى، ولتخفيض السلبيات إلى حدودها الدنيا، لا على مستوى المجتمع في الدول النامية ولا على مستوى المنظمة.

وكل ذلك يدعو إلى التأمل ومراجعة الفكر التنظيمي السائد في هياكل المنظمات، وفي كافة المواقع الإدارية في مختلف قطاعات الأعمال الحكومية والوحدات الإنتاجية العامة والخاصة، ومن ثم إعادة صياغة كثير من المفاهيم الإدارية وفلسفتها، والممارسات وظروف العمل، والمفاهيم والقيم التي سادت بيئة الأعمال للتعامل مع المواقف الجديدة في ضوء المتغيرات المحيطة ومتطلباتها، وذلك من منطلق فرضية أساسية مضمونها تطوير التنظيم تبعًا لتطور دوره وما يجب عليه أن يقوم به، من حيث البناء والنظام والمضمون والوظيفة والعنصر البشري(٦٦).

وفي الدول النامية، يلاحظ أن النظم الإدارية التقليدية، والهياكل التنظيمية تبقى ثابتة عند حالة واحدة من الاستقرار، تتبني نظمًا إدارية ساكنة تفترض فيها محدودية عوامل التغيير وتتجاهل مايحدث حول هذه النظم من تغييرات بيئية، والتي غالبًا ما تمثل عوائق كبيرة أمام هذه التنظيمات. كذلك تتصف هذه النظم الإدارية التقليدية، والتي نجابه بها التغيير بنظرة جزئية للأمور، لاتتعدى حدود التحليل الضيق الذي لا يتناسب مع وزن المشكلة أو درجة التشابك بينها وبين تغيير نظم المجتمع وظروفه، ومن ثم لاتتوافر لهذه النظرة القدرة على رؤية التأثير والتأثر في الظروف المحيطة، والبيئة، والنظم الأخرى. وبمعنى آخر فإنه يمكن القول إن كثيراً من المداخل قد فشلت في أن تنظر للمنظمة ككيان متكامل، وأن تتعامل مع العوامل والمتغيرات التي تحكم فعاليتها وتوجّه نحو تحسين «ديناميكيات» العلاقات التنظيمية الداخلية بالمجتمع الخارجي المحيط الذي يؤثر فيها أو التفاعل بين هذه العلاقة التنظيمية الداخلية والخارجية.

فالعملية الإدارية سواء في مجالات تحديد السياسة أو معايير الرقابة أو وضع الخطط وتنفيذها أو تحديد الإجراءات التنفيذية أو إجراءات العمل اليومي تعكس هذا التحديد الضيق للأهداف، وهي توجه جميع العلاقات التنظيمية لتحقيقه

---

(٦٦) فؤاد القاضي، «أهمية ودور التنمية التنظيمية في بيئة الأعمال،» *مجلة الإدارة العامة*، معهد الإدارة العامة، الرياض، العدد ٣٨، (يوليو١٩٨٣م)، ص ص١٩٥-٢٠٣.

بغض النظر عن وجود أهداف أخرى قد تكون أكثر أهمية، كما تعكس تحديد قواعد العمل بدقة وطرق تقسيم العمل المثلى، ووضع الوسائل النمطية والخرائط التنفيذية لتنفيذ الإجراءات وتحديد أدوار العاملين، وتحديد الاختصاصات للمناصب المختلفة وعلاقاتها ببعضها، وعلى الأشخاص أن يكيفوا أنفسهم وعلاقاتهم بحسب هذه الخرائط والقواعد.

وكل هذه القواعد والنظم النمطية، تغفل الجوهر الأساسي للعملية الإدارية، وهو اتخاذ القرارات في ظل الظروف المتغيرة، وحل المشكلات التنظيمية وهو مايمثل في الوقت نفسه حدودًا للترشيد الإنساني، وقيودًا على القدرات والطاقات البشرية الخلاقة والابتكارية لنمو المنظمات وتقدمها لاسيما في ظروف التغيير المستمر وعدم التأكد.

ولإنجاح عملية التكيف والتأقلم مع البيئة الاجتماعية يجب أن يكون هناك تناسق بين المفاهيم والقيم، وأساليب الأداء والإنجاز، وبين الظروف المادية والاقتصادية. والوسيلة الوحيدة لإحداث هذا التناسق هو التطوير التنظيمي (Organizational development) أو التغيير المخطط (Planned change) وهو سلوك تنظيمي ومنهج فكري لإحداث التغيير المطلوب في المنظمة البيروقراطية؛ بل إن هذا التغيير المخطط يستهدف في الغالب الأعم تنمية وتطوير المنظمة والأوضاع القائمة بها، كما يعمل على مجابهة المتغيرات التي تقع في دائرة نفوذ المنظمة، ويسعى إلى تملك القدرة على توجيه مسارها وضبط حركتها واختيار مجالات استخدامها، وتؤدي المتغيرات خارج المنظمة دور القيود والمحددات التي يجب أخذها في الحسبان عند إحداث التغيير لتطويع المتغيرات لخدمة أهداف المنظمة، وذلك بتعظيم إيجابياتها وتقليل سلبياتها، أو تحييد أثرها وجعلها في موقف لايؤثر سلبًا أو إيجابًا على حركة العمل الإداري بالمنظمة.

ولإنجاح التغيير المخطط يجب :

١- تركيز السياسات الإدارية على أساس وجود اتجاهات التغيير الفني والاجتماعي وتزايدها كمًّا ونوعًا في المجالات كافة، أي من منطلق مبدأ التنوع والاختلاف بدلاً من مبدأ العمل إلى مجموعات متماثلة تمامًا.

٢- التدرج في مجال النظم المتبعة حاليًا، إلى أشكال أكثر مرونة، وعدّ المرونة الأساس الأول في تحقيق الاستقرار الهيكلي للنظم، وهذه المرونة تقلل الاعتماد الشديد على القواعد، والتحديد الضيق للأدوار الوظيفية للعاملين بالمنظمات، ومن ثم الحصول على مشاركة أكثر من جانبهم.

٣- التركيز على قدرات الإنسان الذاتية ومهاراته وقيمه، وعدٌ ذلك عملاً مهمًا في إدارة النظام وإحداث التغيير، فالإنسان هو وسيلة التنمية وغايتها، وهو يتمتع بمهارات وقدرات قوية لم تكشف بعد، وبممارسة هذه المهارات والقدرات، وبمزيد من الحرية والمسؤولية تتحقق الكفاءة والفعالية الإدارية المطلوبة لإحداث التغيير وإنجاحه نجاحًا كبيرًا.

٤- يجب أن تتوافر للنظم الإدارية النظرة المتعمقة لبيئة التنظيم، بمعنى أن تنفتح الوحدات التنظيمية على أكبر عدد ممكن من المتغيرات المؤثرة، مثل التقدم العلمي والتطور التقني والتغيرات الاقتصادية والاجتماعية وغيرها، وذلك لاحتوائها في نطاق الإدارة، بمعنى قدرة المنظمة على أن ترى النطاق، وأن تهتم بالوقائع داخل النطاق بدلاً من الوقائع والمواقف الإدارية المجردة، كما يجب ألا تراها واقعة عند مستوى واحد محدد وثابت مقدمًا كما هو موجود في النظم الإدارية القائمة.

٥- التشجيع على ذاتية الإدارة، عن طريق بناء جماعات عمل حرة وتفويض السلطات وتحقيق اللامركزية الإدارية، وديمقراطية الإشراف وزيادة الاعتماد على علاقات تعاونية بين الأشخاص بدلاً من الاعتماد الكلي على الإجراءات والتعليمات والاختصاصات المكتوبة حرفيًا، ومركزية اتخاذ القرارات. ومن ثم يمكن مواجهة المواقف التنظيمية والاستجابة لها حسب ما يتطلبه الموقف،

وتنحصر مهمة الإدارة هنا في عملية التوفيق والتلاؤم بين التنظيم وهذه المواقف من خلال وضع قواعد عامة مرشدة وعلى المديرين تطبيقها بما يتناسب مع الموقف، وبذلك يستجيب جميع أفراد المنظمة للتغيير بشكل كليّ متكامل.

مما سبق تتضح أهمية تعلم كيفية التعامل مع المواقف الجديدة المتغيرة، التي تحتاج إلى مواقف إدارية مبتكرة حتى يمكن أن نطبق بنجاح نظم إدارة المتغيرات ذات النظام المفتوح والنطاق الواسع، وفهم وصيانة علاقات التبادل والاعتماد والتأثير بين التنظيم والبيئة المحيطة، ومن ثم تتحقق الفعالية الاقتصادية والاجتماعية.

التصدي لمشكلة التضخم

يعدّ التضخم وكبر الحجم إحدى الظواهر الاجتماعية الإدارية المهمة، فلقد اتجهت المنظمات الحكومية في العصر الحديث نحو الضخامة والكبر بحيث يتعذر إيقاف تقدمها في هذا الاتجاه أو حتى مجرد مقاومته، ولقد تعددت الآراء في تفسير هذه الظاهرة، فرجال السياسة يرون إنه تطور حتمي مبعثه اتجاه الحكومة الحديثة إلى أداء مزيد من الخدمات في مجال الرعاية الاجتماعية والتنمية الاقتصادية. ويرى علماء الاجتماع أن الثورات الاجتماعية، والنمو السكاني المطرد، والاتجاه المتزايد نحو التخصص وتقسيم العمل، كلها عوامل أسهمت في نمو التنظيم الحكومي وتمدده في كل الاتجاهات.

وهذا النمو الملحوظ في حجم المنظمات يقترن به نمو مطرد في عدد العاملين بها، وفي تكاليفها، وفي المهام التي تؤديها. وعلى الرغم من المحاولات التي تبذل لإيقاف نمو المنظمات الحكومية؛ فإن معظم هذه المحاولات لاتصادف نجاحًا؛ بل إن بعضها ينتهي به الأمر إلى إنشاء وحدات أو أجهزة جديدة للتنظيم أو الدراسة أو الرقابة، مما يزيد الموقف تعقيدًا.

ويسود الاعتقاد بين السياسيين وبين الجمهور بأن زيادة عدد العاملين بمنظمة ما لابد أن يعكس ضخامة العمل المطلوب إنجازه، لكن خبراء الإدارة والممارسين يؤكدون على أن تضاعف عدد العاملين يؤدي إلى بقاء بعضهم بدون عمل أو نقص العدد الفعلي لساعات العمل التي يؤديها جميع العاملين، وهي إحدى صور البطالة المقنعة.

ويؤيد باركنسون الرأي الأخير، ويقرر أنه لاتوجد علاقة بين حجم العمل وعدد العاملين على الإطلاق، وأن الزيادة في عدد هؤلاء العاملين يحكمها قانون الهرم الصاعد (Rising pyramid) وهذا القانون يقوم على أساسين، الأول : أن المدير يريد دائمًا أن يضاعف عدد مرءوسيه لامنافسيه، والثاني : أن العاملين يختلقون عملاً لبعضهم البعض(٦٧).

ويشير باركنسون إلى أن الأبحاث المتعلقة بتراكم الموظفين تؤكد على وجود متوسط سنوي في عدد العاملين قدره ٥,٧٥٪، وذلك بصرف النظر عن أي تغيير في حجم العمل المطلوب إنجازه، ولعله مما يؤيد قانون باركنسون اتجاه المديرين إلى زيادة عدد العاملين في منظماتهم بالرغم من بقاء حجم العمل على ماهو عليه، والرغبة في تكتيل أكبر عدد ممكن من الأيدي العاملة بالمنظمة، ومايتصل بذلك من معارضة رغبات النقل إلى خارجها، مما يؤثر في طبيعة الأداء الوظيفي، ويعرقل تنفيذ البرامج، ويعقد أداء الخدمة العامة.

وتكاد تتفق آراء عدد من المسؤولين عن أجهزة الخدمة المدنية في عدد من الدول النامية على أن التضخم الوظيفي يمثل العقبة الكئود أمام تطوير الخدمة المدنية، كما يمثل المشكلة الكبرى التي تتفاقم تحت ضغط الأجهزة الحكومية التي تسعى إلى زيادة التوظيف دون محاولة استخدام الطاقة البشرية المتوافرة لديها الاستخدام الأفضل(٦٨).

---

(٦٧) W. Parkinson, *Parkinson Law and Other Studies in Administration,* (New York : Houton Mifflin Company, 1957).

(٦٨) أسامة عبدالرحمن، *البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية*، مرجع سابق، ص ص ١٣٧-١٤١.

ولاشك أن التضخم الوظيفي له آثار سلبية متعددة على الجهاز الحكومي وإنتاجيته ومن ثم قدرته على الأداء، خصوصًا عندما يكون مصدر هذا التضخم غثاء، ضعيف القدرة، متدني الإنتاجية، ومثل هذه الآثار الخطيرة يعاني منها الجهاز الحكومي برمته وتعاني منها بمعنى آخر إدارة التنمية.

«إن أجهزة الخدمة المدنية في الدول النامية مطلوب منها أن تكون مسؤولة عن إعداد خطة للقوى العاملة في الخدمة المدنية بالتنسيق مع الجهات المعنية الأخرى، ومطلوب منها أن تمارس دورًا إيجابيًا في الإصلاح الإداري الذي يهدف إلى تحسين مستوى الأداء في الخدمة المدنية، ومطلوب منها أيضًا أن تُحدث تغييرًا في مفهوم الوظيفة العامة وأن تحقق انتماء الموظف للخدمة المدنية وارتباطه بها لا على أنها مصدر للرزق والعيش فحسب، ولكن على اعتبار أنها رسالة ومهمة وطنية تستوجب بذل الجهد وتحقيق أفضل العطاء. ومطلوب من أجهزة الخدمة المدنية أيضًا أن تجري تغييرًا في المفاهيم الوظيفية: فالراتب يجب أن يكون على قدر العمل، والترقية يجب ألا تكون تلقائية يحكمها عامل الزمن فقط، والحافز ليس حقًا مكتسبًا للمجد وغير المجد، والتدريب يجب ألا يكون مجرد وسيلة إلى الوظيفة العليا أو تحسين الدخل أو نزهة قصيرة خارج محيط العمل، والتقويم يجب ألا يكون وثيقةً شكلية تنتهي في الغالب إلى إضفاء كل الصفات الحسنة على البيروقراطيين، والتأديب يجب ألا يكون وسيلة ينذُر استخدامها وخصوصًا عندما يكون السبب عدم القدرة على أداء العمل أو التقصير في أدائه».

وعلى أية حال حين يكون الدخول إلى الخدمة المدنية مبنيًا على الاحتياج الفعلي ومرتكزًا على توافر القدرات المطلوبة، وحين يكون استخدام العنصر البشري استخدامًا أمثل : تتلاشى المشكلة ويتحقق الهدف الأساسي الذي تسعى إليه الدول النامية في مسيرتها المتزنة نحو التنمية.

الاستفادة من القوى العاملة الوطنية والتصدي لمشكلة الاسراف في استخدام القوى العاملة الأجنبية في بعض الدول النامية

رغم أن الاعتماد على العمالة الأجنبية قد زاد – في الدول التي تستخدم هذه العمالة – بمعدل سريع يتجاوز كثيرًا حدود الاحتياج في غياب خطة شاملة للقوى العاملة تحدد الاحتياج أصلاً، وفي غياب التصنيف الوظيفي الذي يعد الوحدة الأساسية التي يبني عليها تقدير الاحتياج، فإن هذه العمالة تسد فراغًا كبيرًا وخصوصًا في بعض الأعمال التي يصعب إحلال العمالة المحلية فيها خلال مدى زمني قصير.

ويبدو أن الاعتماد على العمالة الأجنبية سواء داخل الجهاز الحكومي أو خارجه، سيظل قائمًا لفترة طويلة، ولايمكن اعتماد الدول التي تستخدمها اعتمادًا ذاتيًا على العمالة الوطنية فقط، ويرى الدكتور أسامة عبدالرحمن: «أنه ليس من المنتظر وليس من الممكن أيضًا الاستغناء عن العمالة الوافدة، إنما الممكن ترشيد استخدام العمالة الوافدة والعمالة المحلية وذلك ضمن إطار خطة قومية للقوى العاملة ترتبط بخطة التنمية وبخطط التعليم والتدريب والتنمية الإدارية»[٦٩].

ويحدد الدكتور محمد الطويل أطر هذه الخطة على النحو التالي :

١ – وضع خطة علمية للتنمية الإدارية تعمل على توفير القوى العاملة الوطنية ذات التأهيل والحماسة بالعدد وبالمستوى وفي الوقت المناسب وبالتخصصات التي تتطلبها خطة التنمية، وأن يتم وضع هذه الخطة بالتنسيق مع مؤسسات التعليم والتدريب لتعمل من جانبها على توفير القوى العاملة الوطنية في الوقت المناسب.

٢ – مراعاة التخصص والكفاية عند إسناد المهمات للموظفين لزيادة فعاليتهم، ولكي تتم الاستفادة من خبراتهم المكتسبة في حقل التخصص، وفي

(٦٩) أسامة عبدالرحمن، *البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية*، مرجع سابق، ص٢٧٠.

تطوير أعمال الجهاز الإداري وإثرائه بالمفاهيم والتجارب الحديثة مما يخلق فيه دافعًا ذاتيًا لاستيعاب التطورات الحديثة في مجال التخصص.

٣- إتاحة فرصة المشاركة والإسهام الفاعل للعاملين بالجهاز الحكومي في عمليات صنع واتخاذ القرارات. وذلك باتباع أساليب إدارية حديثة ومتطورة. إن هذه المشاركة تعد عنصرًا أساسيًا في إشعار العاملين أنهم جزء مهم ومؤثر في التنظيم وذلك بمشاركتهم في المقترحات التي تؤدي إلى تحقيق الأهداف، وأنهم ليسوا فقط أداة تنفيذية لقرارات تتخذ في المستويات العليا من التنظيم.

إن مشاركة القوى العاملة الوطنية في صنع القرارات تمنع ظهور الشعور باللامبالاة، وتخلق فيهم الشعور بأن نجاح التنظيم أو إخفاقه في تحقيق أهدافه سيكون نجاحًا أو إخفاقًا لهم، مما يخلق حافزًا لهم للتلاحم مع التنظيم والسعي الجاد لتحقيق أهدافه.

٤- إيجاد أنظمة مرنة للتوظيف لمواجهة متغيرات سوق العمل وجذب الكفايات الوطنية المدربة للانخراط في سلك الوظيفة العامة والاستمرار فيها، وينبغي أن تؤدي هذه الأنظمة إلى تطبيق الجدارة والصلاحية في شغل الوظائف العامة، وذلك باتباع سياسات وإجراءات وظيفية مرنة تمكن المسؤولين من توظيف العناصر الوطنية المناسبة ووضعها في المكان المناسب.

٥- التطوير المستمر للقوى العاملة الوطنية من خلال التعليم والتأهيل والتدريب، وذلك بالتعاون بين أجهزة التوظيف والتعليم والتدريب بهدف توفير احتياجات الخدمة المدنية من العناصر الوطنية وترشيد استخدام القوى العاملة الأجنبية(٧٠).

---

(٧٠) محمد عبدالرحمن الطويل، «كيف نحد من استخدام القوى العاملة الأجنبية في أجهزتنا الإدارية؟»، بحث مقدم إلى *ندوة التنمية لأقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط*، الشارقة ١٦-١٨ ديسمبر ١٩٨١م، ص ص١-٨.

بعد هـذا العرض لظاهرة البيروقراطية وطبيعتها في الدول النامية ووسائل العلاج المقترحة. يمكننا أن نخلص إلى القول إن البيروقراطية هي أولاً وقبل كل شيء مناخ؛ بل الأكثر من ذلك أنها مناخ معقد له خصائصه الذاتية التي تنصرف إلى أوضاع كل مجتمع على حدة، وإذا كان مناخ المجتمعات النامية يولد أعراضاً بيروقراطية متماثلة أو شبه متماثلة، فما ذلك إلا لأن المؤثرات التاريخية التي أحاطت بالتطور السياسي والاجتماعي لهذه المجتمعات تكاد تتفق، كما أن العديد من أنماط السلوك الاجتماعي والإنساني أيضاً تكاد تكون واحدة، وإذا حدث أن ظهرت بعض الاختلافات في طبيعة النمط البيروقراطي المسيطر، فإن ذلك قد يرجع إلى أن بعض القيم والتقاليد قد تضغط بشدة في مجتمع بينما يكون ضغطها أقل حدة نسبيًا في مجتمع آخر، كما قد يكون مرد ذلك اختلاف مستوى التعليم أو نوع الأيديولوچية أو حجم النمو البيروقراطي بين هذه المجتمعات.

إذن فالبيروقراطية ليست آلة مقطوعة الصلة بهذا المناخ - على اختلاف المؤثرات البيئية المتحكمة فيه - وإنما هي تعمل في صميمه، وعليها ينعكس الكثير من الضغوط المتولدة عن هذا المناخ سواء كانت ضغوطاً سياسية أو اجتماعية أو نفسية. والعبرة على أي حال، بأيهما أقدر على التأثير في الآخر: المجتمع في الجهاز البيروقراطي أم العكس، وهو ماقد يختلف أيضاً من مجتمع إلى آخر.

وإذا كان هناك من المنظرين من يميلون إلى الإسراف في التجريد واقتراح نماذج بيروقراطية مثالية تصوراً منهم أنها ممكنة التطبيق في الواقع أيًا كانت ظروفه؛ فإن هذا الاتجاه النظري يتجاوز حدود الواقع وماتسمح به إمكاناته، وينتهي بتلك النماذج المثالية أو التجريدية إلى مايمكن أن نسميه بالنماذج الفراغية. وقد يكون البديل الأفضل لذلك كله، التوصل إلى صيغة وسط لاتقوم على رفض الواقع بالكامل أو الاستسلام له بالكامل، وإنما تكون قادرة على تطويع بعض جوانب هذا الواقع للتغيير - من خلال التمهيد والتأقلم المستمرين - ثم اتخاذ ذلك كنقطة انطلاق نحو تنفيذ المزيد من إجراءات التغيير في حدود أقصى ماتسمح به

ظروف الواقع وإمكاناته، وهـذا في مجموعه هـو مايمكن أن يطلق عليه المنهاج الواقعي في التغيير بعيدًا عن التحليق في أجواء لاتمت إلى الواقع بصلة.

إن ظواهر البيروقراطية ليست مستعصية تمامًا عن الحل، وإنما شأنها شأن أي مرض عضوي، إذا شُخِّص التشخيص السليم وعولج كما يجب، اختفت مسبباته، واختفت بالتالي ماتفرزه هذه المسببات من أعراض أو ماتقود إليه من مضاعفات.

وعلى أية حال، فإنه يمكن القول إن البيروقراطية ليست سلبية في طبيعتها، فالغاية من وجودها أساسًا غاية إيجابية، ومما يدل على ذلك أن الجوانب التنظيمية التي تتعلق بالهيكل البيروقراطي ذاته يمكن أن تقوّم وأن تصحح، كما أن الانحراف يمكن أن يردع ويبتر، والاتكالية واللامبالاة يمكن أن تحارب على أكثر من جبهة وبأكثر من إجراء، كما أن مقدرة الجهاز البيروقراطي على الاستجابة لمتطلبات التغيير في البيئة الخارجية يمكن أن تضاعف وتتدعم بوسائل وطرق شتى، وكفاءة الإنجاز يمكن أن تنمى بالحوافز ونظم الرقابة الجادة وغيرهما، والتعقد الروتيني يمكن هو الآخر أن يواجه باتجاهات من المرونة أكبر.

وإضافة لكل ماسبق، فإن أمرًا مهمًا يجب الاهتمام به إلى أبعد مدى، ألا وهو تأكيد الخلق الإداري، ولاشك أنها مسألة على جانب كبير من الأهمية؛ بل إنها قوام المسؤولية الإدارية كلها وأداء العمل الوظيفي على خير وجه، وبذل أقصى جهد لتحقيق أهداف التنمية الشاملة.

ويتحقق ذلك من خلال التدقيق في اختيار القيادات الإدارية ذات الكفاية والتي تقدر المسؤولية حق قدرها، إذ ستكون بالفعل الرائد الإداري للتنظيم البيروقراطي، هذا مع التأكيد على غرس اعتبارات القيم الدينية في نفوس العاملين، والتي تكسب الفرد حصانة ذاتية ضد التملق والولاءات الشخصية التي

تعود بنتائج سلبية على معدلات الإنتاج وعلى أداء الخدمات وعلى التنظيم الإداري؛ بل وعلى النظام كله، وأيضًا العمل على إيجاد جهاز موحد للرقابة الإدارية يؤدي عمله بفاعلية ودقة، وأن تكفل له السبل والوسائل لتحقيق رسالته. هذا هو قوام مفهوم الخلق الإداري الذي يمثل روح المسؤولية في ممارسة واجبات الوظيفة العامة وفي إقامة العلاقات الوظيفية كلها في إطار التنظيم البيروقراطي.

ومما هو جدير بالذكر، أن ظواهر البيروقراطية سواء كانت سلوكية أو إدارية، تتباين تبعًا لتباين المواقف التي تشكل سلوك الأفراد في الدول المختلفة، لأن السلوك كما يقول «سكنر» هو نتاج الشخصية والبيئة، ومن ثم فإن حياة الإنسان وسعادته تعتمد على مقدرته في إقامة علاقات إيجابية ومتوازنة مع البيئة بمحدداتها البيولوجية والنفسية والثقافية والتنظيمية والاجتماعية.

والمنظمة البيروقراطية نظام اجتماعي وعضوي، وعليه فإن سلوك المنظمات البيروقراطية يتوقف على معطيات البيئة ويتشكل بها، فالبيئة تفرض مجموعة من القيود والمطالب على المنظمة. وتتباين هذه القيود والمطالب أيضًا بتباين البيئة، فالبيئة الصناعية تفرض مجموعة من القيود والمطالب على المنظمة البيروقراطية تختلف كمًا ونوعًا عن تلك التي تفرضها البيئة الزراعية البسيطة وغير المعقدة، فالبيروقراطي في كل منهما يتصرف بأسلوب يختلف تمامًا عن الآخر، وذلك ناتج عن تباين المؤثرات البيئية.

إن سلوك البيروقراطي الإداري، في السودان مثلاً، إن هو إلا نتاج لتفاعل العناصر الاجتماعية والسياسية والثقافية؛ بل هو نتاج الحضارة الإسلامية والنظام القبلي، والأسرة الممتدة، والنظام الطائفي، والعلاقة العرقية ونظام التكتل الإقليمي والمحلي، الذي تسوده التنظيمات الأولية. وبينما يتحدد السلوك الإداري للبيروقراطي السوداني بعلاقات وتوقعات الأسرة والقبيلة والطائفة الدينية والتكوينات المحلية والإقليمية، فإن دور البيروقراطي وسلوكه في الولايات المتحدة الأمريكية يتحدد بمجموعات الضغط، والمجموعات المهنية، والقوانين واللوائح، والدستور والتقانة ووسائل الإعلام. وبينما يتحدد سلوك البيروقراطي في

المجتمعات النامية بمطالب اجتماعية مثل حسن معاملة الأصدقاء ومحاباة الأقارب وأبناء القرية والقبيلة، فإن سلوك البيروقراطي في المجتمعات المتقدمة يتحدد بمطالب عقلانية مثل الكفاءة والإنتاجية والاقتصاد وعدم المحاباة(٧١). ذلك أن شخصية المجتمع إن هي إلا نتاج الأنماط الاجتماعية. وفي حدود هذا المفهوم يصبح الفرد نتاج مجتمعه، ولكي يستقيم سلوك الفرد ويصبح سلوكاً قويمًا .. فالحاجة ماسة إلى تقويم المسار .. وفق منهج محدد وخطة شاملة وعامة تربي العقل والروح والجسد .. وتكون أجيالاً معطاءة تتميز بالسلوك الحسن والخلق القويم.

وفي كل بلد تفاعلت عدة عوامل بدرجات متفاوتة، ونتج عن تفاعل هذه العوامل البيئية أفكار واتجاهات وعادات وتقاليد وقيم وسلوك متميز، يمكن ملاحظته في تصرفات الأفراد والجماعات وفي اتجاهاتهم العامة. والإدارة كتنظيم اجتماعي في نشاطها وسلوكها وديناميكياتها تعكس الخصائص التي تميز المجتمع الذي تعمل فيه والسمات المهمة التي يتصف بها. وهي لذلك لايمكن أن تنفصل عن إطارها الاجتماعي، ولايمكن أن تعمل بمعزل عنه، لأنها نتاج ثقافي واجتماعي يعكس قيم المجتمع وتقاليده ومعتقداته(٧٢).

فالإدارة في مجتمع معين إنما هي انعكاس للأحوال والأفكار وأنماط السلوك والقيم المتعارف عليها والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والحضارية السائدة. وهي بذلك لايمكن أن تتخلص من أثر مثل هذه العوامل على المجتمع أو من فعلها فيه، كما لايمكنها أن تتجرد منها؛ بل على العكس من هذا نجد أن النظرة إلى الإدارة في إطارها الحقيقي وفهمها إنما تتحقق بفهم متعمق لمثل هذه المؤثرات ونتائجها.

---

(٧١) فضل الله علي فضل الله، «البيروقراطية والمؤثرات البيئية، منظور ومدخل نظرية النظام المفتوح»، مجلة *الإدارة العامة*، معهد الإدارة العامة، الرياض، العدد ٢٧، (نوفمبر ١٩٨٠م)، ص٨٤.

(٧٢) Gerald E. Caiden, *Administrative Reform*, (Chicago : Alden Publishing Company, 1969), p. 11.

مما سبق يتضح أن المشكلات التي تواجه المنظمات البيروقراطية تتباين تبعًا لتباين المجتمعات ومايسودها من ثقافات متباينة ومهارات متعددة، وقيم ومعتقدات مختلفة، وتبعًا لتباين المواقف التي تشكل سلوك الأفراد. وتعدّ ظاهرة البيروقراطية بمعناها السلبي، العقبة الكئود والمشكلة الأساسية التي تواجه الجهاز الإداري ليس فقط في الدول النامية وإنما أيضًا في الدول المتقدمة، هذا فضلاً عن أنها تعد مرضًا اجتماعيًا يستشري في المنظمات الكبيرة بصفة عامة وفي الأجهزة الإدارية للدول النامية بصفة خاصة إذا لم تتوافر سبل علاجها والقضاء عليها أو الحد من آثارها. فمرض البيروقراطية أو ما يطلق عليه البيروباثولوجي (Bureau-Pathology) ينهك الأجهزة الإدارية حتى تصبح غير قادرة على تحقيق عمليات التحول والتغيير التي تسعى إليها المجتمعات الحديثة، فتتعثر خطط التنمية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. من أجل ذلك، تسعى حكومات الدول النامية جاهدة لإحداث تغيير في الأجهزة الإدارية بهدف تحسينها وتطويرها وزيادة كفاءتها، وذلك لحاجتها في هذه المرحلة إلى جهاز إداري كفء، سليم التنظيم، مرن الحركة، قادر على تحقيق الأهداف التنظيمية والأهداف العامة للدولة.

إن معظم الدول النامية تمر حاليًا بمرحلة تغيير اجتماعي يتصل ببناء وظائف المجتمع، مما يدعو خبراء الأمم المتحدة إلى القول: «إن المشكلات التي تعترض الدول النامية في ميدان الإدارة العامة هي مشكلات مرحلة الانتقال من نظام إداري تقليدي إلى نظام أكثر واقعية وإدراكًا للمسؤولية، ومن نظام اقتصادي استنزافي يعتمد على الزراعة إلى اقتصاد تقدمي يعتمد على الصناعة والاستثمار والتجارة، ومن نظام سياسي خاضع للمستعمر إلى حكم وطني، وإن كانت أنواع المشكلات ومدى حدتها تختلف بدرجة ملحوظة من دولة لأخرى».

إن المشكلات والعقبات والتجارب الصعبة التي تصادف المجتمعات في الدول النامية في تعاملها مع الجهاز الحكومي ليست فريدة، فقد مرت بها المجتمعات التي سبقت إلى التقدم بدرجات متفاوتة، فرغم عمليات

الإصلاح الإداري المتابعة، إلاَّ أن عمليات التغيير الاجتماعي في الدول النامية لم تستقر بعد، وعلى الرغم مما أحرزته مجتمعات الدول المتقدمة من تقدم علمي وتطور تقني إلاَّ أن الدول النامية لاتزال في تخلف حضاري.

«وقد أدى التقدم المادي الذي رتبه التقدم العلمي والتقني في صوره المتعلقة بالإمكانات والإنشاءات والتجهيزات والوسائل والطرق والأساليب الحديثة، والذي لم يسايره التقدم المعنوي المتصل بالأفكار والقيم والعادات والتقاليد، إلى معاناة الأجهزة الإدارية في الدول النامية من مظاهر التخلف الحضاري بسبب التفاوت الواضح بين الإنجازات المادية العصرية، وأفكار العاملين وسلوكهم الذي لايتواءم مع مستوى التقدم المادي الملحوظ؛ ذلك لأن التغيير الحضاري المتصل بهذه النواحي المعنوية يحتاج لمزيد من الوقت والجهد الضروريين ويلزم أن يمتد إلى المجتمع ككل من خلال عمليات التنشئة .. والتربية .. والتعليم .. ومن خلال التأكيد على القيم الروحية والدينية حتى يؤتي ثماره في المنظمات المختلفة».

وعلى أية حال، فإن قدرة الجهاز الإداري على تحقيق متطلبات التنمية الشاملة واللحاق بركب الدول المتقدمة يرتبط أشد الارتباط بمدى الجدية في السعي للحاق بأسباب التقدم العلمي والتقني الذي يسود العالم في هذا العصر. وعلى القيادات السياسية في الدول النامية أن تؤمن بالإصلاح الإداري، وأن تلتزم فعليًا بالعمل على تنفيذه وأن تعمل على إيجاد الأجهزة الإدارية التي تشرف على حسن تطبيقه، وأن تؤمن بأن عملية الإصلاح الإداري إن هي إلا عملية مستمرة، دائمة، متجددة، وشاملة لكل المستويات، وأنها عملية تستوجب تغييرًا جذريًا وأصيلاً في الأفراد وفي المفاهيم. وأنها أصبحت تتصل أكثر فأكثر بمجالات علمية وفنية وتخصصية تتطلب التحول من الإدارة البيروقراطية إلى الإدارة التكنوقراطية.

وعلى القيادات الإدارية في الدول النامية أن تضاعف من خطاها في اتجاه الأخذ بالأساليب والطرق العلمية والفنية، واستخدام الإمكانات الحديثة التي أصبحت الآن قوام الإدارة الناجحة. وعليها أن تأخذ ببرامج التنمية الإدارية والإصلاح الإداري لتتمكن من إدارة التنمية بكفاية وفعالية بما يتناسب وحاجة بلادها.

«ولعله من الصعب أن تتحرك الجهود تحركًا فعالاً نحو التنمية مالم يقترن ذلك بإرادة القيادات السياسية والإرادة المجتمعية بحيث تكون هاتان الإرادتان منبعثتين من القلق من حالة التخلف ومتوجهتين إلى التنمية الشاملة. والتنمية تحتاج إلى تغيير في السلوك والاتجاهات، ليس لدى البيروقراطية في الأجهزة الحكومية فحسب ولكن حتى لدى الأفراد في القطاع الخاص ولدى أفراد المجتمع عمومًا. وإذا كانت التنمية الاقتصادية تتطلب أن يكسر البيروقراطيين طوق الروتين وبقية الأطواق السلبية؛ فإنها تتطلب المهارة العملية والحس الاقتصادي لدى أفراد المجتمع، ولعل هذا يبرز حقيقة معروفة هي أن التوجه نحو التنمية الاقتصادية حين يكون توجهًا حقيقيًا فإنه يقتضي الاهتمام بجوانب التنمية الأخرى ونعني بها التنمية الاجتماعية والثقافية والسياسية والإدارية. ذلك أن التنمية الاقتصادية لايمكن أن تتحقق مع وجود تخلف إداري؛ وسياسي، وثقافي، واجتماعي. إن تلك الحلقات من التخلف متلاحمة مع بعضها وذات تأثيرات متبادلة ليس فقط فيما تفرزه من نتائج ولكن حتى من خلال إطار الأنشطة التي تتم داخلها».

ولكي تتحرك الجهود في الاتجاه السليم فلابد من وجود خطط فعالة للتنمية، وإذا كان التخطيط الفعال ضرورة لاغنى عنها، فالحاجة إلى الدعم السياسي للتخطيط أكثر ضرورة، كما أن المقدرة الإدارية لاتقل عن ذلك أهمية.

إن التخطيط الحقيقي الفعّال يكاد يكون معدومًا في كثير من الدول النامية، كما أن التنمية تحتاج إلى تحديد الأولويات ضمن إطار استراتيجية متكاملة، ويجب أن تأتي ضمن الأولويات الأولى تنمية القوى البشرية مادام الإنسان هو وسيلة التنمية وهدفها، وتنمية القوى البشرية لايعني تدريبها وتأهليها فحسب، ولكن يتضمن بالإضافة إلى ذلك إنشاء المؤسسات الضرورية للتخطيط والمتابعة، وكذلك توفير الحوافز الملائمة والمناخ الملائم للإنتاج والتفاعل، وتوفير فرص المشاركة في اتخاذ القرار، ويأتي ضمن هذه الأولويات توطين التقنية وتطويرها ولايعني ذلك شراء الأجهزة الحديثة وتوفير الخبرة القادرة على تشغيلها وصيانتها وإدارتها، وإنما بذل القدرة على صنع هذه الأجهزة بالإضافة إلى تشغيلها وصيانتها وإدارتها.

الخاتمة

أدى التقدم العلمي، ونمو وسائل الاتصال، وتشابك المصالح الدولية، وازدياد التعاون بين الدول المختلفة إلى انطلاق الدراسات الاجتماعية خارج حدود بلادها، ممتدة إلى الظواهر المختلفة التي تؤثر في مجتمعات العالم. وقد كان لظهور الدول النامية كمجموعة سياسية مهمة على مسرح المجتمع الدولي أثره الكبير في الاهتمام بدراسة هذه المجتمعات والتغيرات المستمرة التي تحدث فيها.

ودراسات العلوم السياسية والإدارية وثيقة الصلة بدراسات العلوم الاجتماعية والنفسية والأنثروبولوجية. فقد كان لتقدم العلوم منذ أواخر العشرينيات أثر كبير في أسلوب الفكر والبحث في العلوم السياسية والإدارية، الذي بدأ في أعقاب الحرب العالمية الثانية وفي بداية الخمسينيات يأخذ في حسبانه العوامل والمقومات النفسية والاجتماعية والاقتصادية والحضارية، وهي العوامل التي تؤثر على النواحي السياسية والإدارية في أي مجتمع فتسمه بسمات خاصة وتميزه بخصائص متميزة.

ولقد تركزت كل هذه الدراسات حول إبراز الجوانب السلوكية في دراسة الإدارة العامة، بحيث أصبحت هذه الدراسات جزءًا مهمًا لايستطيع الباحث في الإدارة العامة - بل وفي كثير من الدراسات الاجتماعية - أن يغفل أهميته.

وتمثل هذه الدراسات في حد ذاتها تقدمًا هائلاً في مجالات الدراسة والبحث، فهي تعبير عن الاعتراف الأصيل بالتأثيرات الاجتماعية ودورها في تفسير عمل الجهاز الإداري، لذا تعد خطوة حاسمة نحو التفهم الحقيقي لدراسة الإدارة العامة في إطارها الصحيح.

ويعد المقال الذي نشره روبرت دال في عام ١٩٤٧م تحت عنوان «الإدارة العامة» بداية تأكيد الصلة الوثيقة بين الإدارة العامة والمحيط الاجتماعي الذي تعمل فيه. كما أكد على أنه لايمكن أن ننقل قاعدة اجتماعية من مجتمع خاص بها، نشأت فيه وتأثرت به إلى مجتمع آخر دون أن تطرأ عليها تغيرات عديدة، ودون أن تتفاعل مع محيطها الجديد، فتأخذ شكلاً مختلفًا. كما أنه لايمكن أن ننقل مبدأ سياسيًا معينًا من مجتمع ونطبقه في مجتمع آخر وننتظر النتائج نفسها.

وبناء على مبدأ عدم إمكان نقل أنظمة من مجتمع إلى آخر، فإن عملية تطوير الإدارة العامة وتحديثها في المجتمعات النامية يجب أن تبدأ من تحليل ودراسة البيئة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية للمجتمع الذي يراد فيه تطوير أنظمة الإدارة العامة.

ويهدف تحليل المتغيرات البيئية ودراستها إلى تغيير أو إعادة بناء أنظمة الإدارة العامة في هذه المجتمعات، بحيث تكون متلائمة مع الواقع الذي تعمل له وتكون فعّالة وناجحة فيه أيضًا.

«ولقد عبر الكثير من الدراسات المقارنة عن هذه المفاهيم والاتجاهات، فساد التوجه إلى دراسة أنظمة الإدارة العامة في كل من المجتمعات المتقدمة والنامية، وقام باحثون أمثال فريد رجز (Fred W. Riggs) ووليم سيفين (William Siffin) وفيريل هيدي (Ferrel Heady) وغيرهم بإسهامات بارزة في هذا الميدان. وبرزت نتيجة لهذه الاتجاهات المعاصرة أدوات جديدة تستخدم في التحليل المقارن. ومن أهم هذه الأدوات: النماذج النظرية (Theoretical models) التي تستخلص أهم المتغيرات البيئية والإدارية في المجتمعات وأنظمة الإدارة العامة بها، وتستخدمها كمعايير للمقارنة».

وتعد دراسات فريد رجز (Fred Riggs) مثالاً لهذه الدراسات المعاصرة التي تمثل المدخل المقارن في الإدارة العامة.

فخلافًا للمفهوم العضوي والتحليل الجزئي (Micro) الذي قام عليه النموذج المثالي للبيروقراطية عند ماكس ڤيبر (Max Weber) فإن محاولات فريد رجز ودراساته المتتابعة في ١٩٥٧، ١٩٦١، ١٩٦٤، ١٩٧٣م تمثل تحليلاً كليًا (Macro) للإدارة العامة ليس بوصفها كيانًا عضويًا، وإنما بوصفها نظامًا يتفاعل مع البيئة، فلقد عدَّ رجز أن نظام الإدارة العامة في مجتمع ما، إن هو إلا محصلة للبيئة التي تشكل خصائص المجتمع الذي يعمل فيها هذا النظام.

ولئن كان تحليل رجز قد انطلق من اعتبار أن الإدارة العامة ينبغي أن ينظر إليها كنظام يستخدم أو يتلقى مدخلات (Inputs) من البيئة التي يوجد فيها، وهي المجتمع، وأن هذه المدخلات تتمثل فيما تحصل عليه الحكومة من موارد من المجتمع، وكذلك ما تتلقاه من تأثيرات وضغوط، فإن هذا النظام يخرج نواتج أو مخرجات (Outputs) للمجتمع في صورة خدمات أو سلع أو أنشطة تقوم بها الحكومة. وتتصل المدخلات بالمخرجات من خلال عمليات وسيطة تتم في داخل أجهزة الحكومة مثل التخطيط والموازنة وصنع القرارات في إطار الهيكل الإداري للجهاز الحكومي.

ومن ثم فإن البيئة التي يتلقى منها الجهاز الحكومي مدخلاته وينتج لها مخرجاته، تشكل العامل الذي يحدد خصائص وهوية نظام الإدارة العامة في أي مجتمع من المجتمعات، ذلك أن نظام الإدارة العامة في مجتمع ما، إن هو إلا محصلة تفاعل الأنظمة والأبنية التي يتكون منها هذا المجتمع. ويجب ألا يغيب عن الأذهان أن الإدارة ذاتها تتعامل مع أطر عدة، سياسية .. واقتصادية .. واجتماعية.. وثقافية .. .

وقد عدّ رجز أن أنظمة الإدارة العامة تتفاوت من مجتمع لآخر تبعًا لتفاوت واختلاف تركيب وطبيعة البيئة التي تعمل فيها. ويرى أن فهم هذه الاختلافات لايتم إلا بتحليل العوامل والظروف «الإيكولوچية» التي باختلافها من مجتمع لآخر تنتج اختلافات في أنظمة الإدارة العامة بين هذه المجتمعات.

وفي تحليله لأثر العوامل والظروف الإيكولوجية، قسم رجز المجتمعات إلى نموذجين رئيسين وهما: النموذج الزراعي والنموذج الصناعي، لكنه عاد فقسم كل نموذج من هذه النماذج إلى تقسيمات فرعية، إذ ينقسم نموذج المجتمع الزراعي إلى قسمين، القسم الأول ويتحدث عن الإمبراطوريات والبيروقراطية، والقسم الثاني يتناول النظم الإقطاعية. أما نموذج المجتمع الصناعي فقد تحدث فيه عن النظم الديمقراطية ثم النظم الشمولية.

ولقد حاول رجز ومن نهجوا نهجه من جماعة الإدارة المقارنة Comparative Administrative Group (CAG) أن يقدموا دراسات تتسم بالعمومية والشمول، وذلك لتوسيع دائرة الدراسات المقارنة ومحاورها، لكنها جاءت دراسات شديدة العمومية والتجريد، وبخاصة ما أسماه نماذج المجتمعات الزراعية (النامية) ونماذج المجتمعات الصناعية (المتقدمة). ومن هذا التصنيف انطلق رجز يوضح لنا كيف أن البناء الاقتصادي يرتبط بالبناء الاجتماعي والسياسي والقيمي والثقافي، وكيف أن هذه الأبنية التي تشكل كيان المجتمع تؤثر على بناء وأداء وسلوكيات الجهاز الحكومي والمؤسسات الحاكمة في المجتمع.

لكن تحليلات رجز ونماذجه (١٩٥٧-١٩٦١م) رغم ريادتها وإسهامها ورغم تنبيهها إلى ضرورة دراسة نظم الإدارة العامة في المجتمعات النامية على أسس تنبع من طبيعة هذه المجتمعات، يشوبها العديد من أوجه القصور. ولعلنا نجد مبالغة كبرى في تصور رجز؛ بل لايمكن الاتفاق معه في معنى المجتمع الزراعي والمجتمع الصناعي حتى مع الجداول والرسومات التي يمتلئ بها كتابه؛ لأن هناك تداخلاً كثيراً بين الزراعي (Agraria) والصناعي (Industria) بحيث يمكن القول إن الواقع هو مجتمع «زراعي صناعي». بل يمكن أن نتساءل ما الذي يدعوا طلاب الإدارة العامة المقارنة إلى تصور بناء وهمي في افتراض رجز للمجتمع ولمشكلاته ولعمل الجهاز الإداري فيه؟

قد تكون النماذج مقنعة للباحث النظري إلا أنها في رأي البعض قد لاتفيد في علاج مشكلات الدول النامية.

ولعل هذا ماجعل رجز يضع نموذجًا يتفق مع ظروف الدول النامية، وهذا هو النموذج المنشوري للمجتمعات الانتقالية، وهو «نموذج الصالة Prismatic sala model» الذي هو جزء من النظام الإداري.

إن اهتمامنا يتركز بشكل رئيس على قيمة هذا النموذج - المنشوري - في فهم المجتمعات النامية التي تخيلها رجز عندما وضع هذا النموذج، ومع أنه شدد على الطبيعة الاستنتاجية لهذا النموذج إلا أنه أكد أيضًا فعاليته ليس فقط لفهم الظواهر في المجتمعات النامية بل أيضًا كوسيلة تساعد في فهم السلوك الإداري لهذه المجتمعات.

ولما كانت الظروف السائدة في دول العالم الثالث هي الدافع إلى إيجاد هذا النموذج المنشوري (Prismatic) وهي التي وفرت المعلومات لإيجاد هذا النموذج، فقد استعمل رجز ما أسماه بالمجتمع المنشوري البحت (Ortho prismatic) للمجتمعات المتخصصة والممثلة في بعض دول العالم الثالث. ويناقش هذا النموذج سلسلة كاملة من نواحي السلوك والظواهر الاجتماعية، ومن ضمنها الجوانب الإدارية والسياسية، وبعبارة أخرى، فإنه نموذج يتعلق ببيئة الإدارة في نوع من المجتمعات وليس بالضرورة في كل المجتمعات.

ولما كان رجز يَعدُّ الأساس الاقتصادي هو المعيار الرئيس الذي يمكن على أساسه تقسيم المجتمعات، لذا نجده يصف القطاع الاقتصادي في هذا النموذج بالبازار والكانتين (Bazaar-canteen) وجماعات النخبة (Elite groupings) والتركيبات الاجتماعية (Social structure) وأنظمة الرموز (Symbol systems) وأنماط السلطة السياسية (Political power patterns) وبعد ذلك ينطلق إلى دراسة الإدارة العامة في المجتمع المنشوري، ويستنبط نموذج الصالة (Sala model) للجزء الإداري من النظام، وذلك تمشيًا مع الصورة العامة للنموذج المنشوري. إن الوظائف الإدارية في مثل هذا المجتمع قد تؤديها أجهزة محددة، هدفها هو أداء مثل هذه الوظائف، أو أجهزة أخرى ينقصها هذا الاتجاه، ومثل هذا الوضع يستدعي وجود بديل لطرق التفكير التقليدية حول سلوك الإدارة

العامة؛ لأنها تتصل بالخبرات في المجتمعات الغربية «المتقدمة» التي ترتبط أكثر بالنمط (المتخصص – الجديد Neodiffracted) كما يراه رجز.

وبقدر أهمية نموذج الصالة المنشوري إلا أنه قد تعرض أيضًا للنقد، واتهم بالسلبية، كما اتهم رجز بالتحيز للغرب وللدول المتقدمة، وهذه الانتقادات جعلت رجز يضيف تعديلات جديدة أطلق عليها Prismatic society revisted، وعلى أية حال فإن رجز نفسه لم يدّع أن نموذج الصالة يلائم مجتمعًا انتقاليًا موجودًا؛ بل إنه في الواقع أكد على ضرورة الحاجة لبحث الدرجة التي توجد فيها هذه الخصائص في دولة نامية معينة، وكل ما أكد عليه رجز هو أن هذا الجهد نحو بناء نظرية يقوم على أساس من التجربة. كما عدّ رجز أن أنظمة الإدارة العامة تتفاوت من مجتمع لآخر تبعًا لتفاوت واختلاف تركيب البيئة التي تعمل فيها وطبيعتها، وفي رأيه أن فهم هذه الاختلافات لا يتم إلا بتحليل العوامل والظروف البيئية التي باختلافها من مجتمع لآخر تنتج اختلافات في أنظمة الإدارة العامة بين هذه المجتمعات.

كذلك أوضح رجز التطور في دراسة الإدارة العامة المقارنة، وقسم هذه التطورات إلى مراحل متعددة هي الانتقال من الدراسة الوصفية إلى الدراسة الميدانية التجريبية، ثم الانتقال من دراسة أجهزة الإدارة في دولة إلى دراستها في عدة دول بأسلوب مقارن، وأخيرًا التطور الذي يأخذ في الحسبان العوامل البيئية وأثرها على الإدارة، ولكن على أساس نماذج افتراضية يتم اختيار بعض عوامل المقارنة على أساسها.

ولقد عدَّ رجز أن الأساس الاقتصادي هو المعيار الرئيس الذي يمكن على أساسه تقسيم المجتمعات. ووفق هذا التقسيم يمكن تحليل الخصائص الأخرى للمجتمعات مثل بنائها الاجتماعي، ونظامها السياسي، والإطار العقائدي، ونظام الاتصالات. فطبيعة البناء الاقتصادي للمجتمع «ومستوى نضجه» ونمط التنظيم الاقتصادي فيه يحدد – وفق تحليل رجز – المؤشرات الأخرى المختلفة لخصائص المجتمع.

لعل القيمة الأكاديمية لتحليلات ونماذج رجز تكمن في معالجته للإدارة العامة كنظام مفتوح (Open system) يتأثر بالبيئة ويؤثر فيها، فمدخل النماذج (Models) الذي غزا الكثير من ميادين العلوم الاجتماعية لم يستخدم في ميدان الإدارة العامة إلا على يد فريد رجز، ولم يتعامل مع الإدارة العامة كنظام مفتوح بأسلوب سطحي كما يفعل الكثير من الباحثين والكتاب، عندما ينتحلون لتحليلاتهم صفة النظام المفتوح رغم قصور هذه التحليلات عن أن تدل على مقومات النظام في هذه التحليلات ولا أوجه تأثر النظام بالبيئة، فقد كانت أنضج بكثير من نظائرها في دراسات العلوم الاجتماعية.

وفضلاً عن هذا فقد كانت معالجة رجز للعوامل البيئية ولتشابك عملها وتأثيرها على أنظمة الإدارة العامة، فيها الكثير من الشمول والابتكار، فقد أوضحت نماذجه كيف تتأثر أنظمة الإدارة العامة بالعديد من الظواهر التي تصف بناء المجتمع وطبيعته.

لكن هذه الدراسات لم تتعد دور الريادة، فما قدمته من تحليلات تعد في نظر الباحثين المعاصرين شديدة العمومية والتجريد، فهذه الدراسات التي قدمها رجز وزملاؤه من جماعة الإدارة المقارنة في محاولتها أن تقدم نماذج تجريدية وشاملة تصلح كأساس لمقارنة أنظمة وأداء الحكومات في المجتمعات النامية، جنحت بهذه النماذج بحيث أصبح من الصعب الاستدلال على الواقع التجريبي أو التطبيقي الذي تمثله؛ بل لقد اعترف رجز أن ماقدمه من تقسيمات ونماذج لأنظمة الإدارة العامة في المجتمعات المختلفة لاتمثل إلا نماذج نظرية تجريدية صرفة، لاينبغي مقابلتها بالواقع، ولاينبغي البحث عن نظائرها الواقعية.

مما سبق يتضح أن «الدراسات المقارنة القائمة على هذه النماذج النظرية التي لاترتبط بنظم واقعية، يجعل الدراسات المقارنة التي تلتزم بها، تدور في أفلاك عقيمة، وينتهي بها أن تعيش في أبراج عاجية».

لذلك نرى أن قيمة الدراسات المقارنة مثلما تكمن في شمولها لعديد من المتغيرات البيئية، فهي تكمن أيضًا في واقعيتها، ولذلك فهناك حاجة لأن تقوم الدراسات المقارنة المعاصرة على أسس تربطها بالواقع الفعلي للمجتمعات النامية والمتقدمة على حد سواء، ولأنظمة الإدارة العامة فيها.

«هناك حاجة إذن، لأن تكون محاور التحليلات والدراسات المقارنة للإدارة العامة أقل تجريدًا من تلك التي استخدمها رجز وغيره من الباحثين، مع احتفاظها بالشمول الذي يكفل لها القدرة على تفسير الواقع بمتغيراته المهمة كافة. وعلى الدراسات المقارنة ألا تسعى إلى بناء نماذج نظرية بقدر ماتسعى إلى التطبيق والعمل على ملاءمة النظريات والنماذج لظروف وبيئة الدول النامية. وعلى الدراسات المقارنة أن تفسر أوجه الاختلاف والتماثل بين أنظمة الإدارة العامة كما هي قائمة بالفعل في مجتمعات معاصرة، وعليها أيضًا أن تفسر كيف تؤثر عوامل البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والحضارية وغيرها على بناء هذه الأنظمة وأدائها».

«إن طلاب الإدارة العامة في دول العالم الثالث في حاجة للتعرف على نماذج متنوعة وأنماط مختلفة من أنظمة الإدارة العامة، أكثر من حاجاتهم إلى معرفة مبادئ عامة تجريدية أو إلى الانغلاق على وصف ماهو كائن بالفعل في بلد ما. إن أنظمة الإدارة العامة في هذه الدول في حاجة إلى تعديلات وتطويرات كثيرة؛ لذا فإن الأمر الأكثر نفعًا للدارسين هو طرح بدائل مختلفة لأنظمة الإدارة العامة وتحليلها في إطار العوامل والظروف البيئية التي تؤثر على أدائها وممارستها».

ولاتتحقق الفائدة من دراسة بدائل مختلفة لأنظمة الإدارة العامة، مالم يتم تناول هذه الأنظمة البديلة في إطار مقارن، يربط ويناظر ويفرق ويميز بين الأنظمة وبين الظروف البيئية المحيطة بها والمؤثرة فيها. وهذا ماحاولنا إبرازه في هذا الكتاب لنتيح للدارسين استخلاص الدروس المستفادة التي تمكنهم من

تعميـم أنظمة الإدارة العامة فـي البلد المعين بما يـناسبه، وبما يجعـل خبرات الدول الأخرى تراثًا يفاد منه ويقتدى به.

وفي محاولـتنا هذه اخترنـا «البيروقراطيـة العامة» كوسيـلة للمقارنـة، وليس معنى هذا التـقليل من قيمة الاخـتيار الوظيفـي الذي نـادى بـه (ألموند Almond) إنما يعني ذلك أن البيروقراطية «كهيكل سياسي متخصص» تصلح كأساس أفضل للمقارنة.

ولقد رأينا كيف اتفقت البيروقراطية فـي الدول الغربية المتقدمة مثل (فرنسا وألمانيـا) مع الصورة التي عـرضها (ماكس فـيبر Max Weber) عن البيـروقراطية، وكيـف أن البيـروقراطية فـي الدول النـامية تـعني بـالدرجة الأولى مـجموعـة من المسـاوئ تمثل أمـراضًا إدارية وتـنظيـمية يـطلق عـليهـا سلبـيات البـيروقراطـية أو البيروباثولوجي (Bureau-pathology) وكلها متـعلقة بالجهاز الحكومي نـفسه مثل البطء في اتخاذ القرارات نتيجة تعدد مستويات الرئاسة في التنظيم، والجنوح نحو المركزية الشديدة، ومثـل الجنوح إلى السرية والتكتم على المعـلومات تجاه الجمهور وتجاه أجهزة الرقـابة، وأيضـًا الاتجاه نحو التســلط والـسيطرة وخاصة فـي التعامل مع الجمهور، والميل إلـى الاستخـدام غير الاقتصادي للمــوارد والإمكانات المادية والبشرية المتاحـة لهذه المنظمات.

والفـاحص لـلجـوانب السـلبـية المختلفـة التـي تـتصف بهـا بيـروقراطـيات المجتمعات النامية، يجد أن مزيج هذه الجوانب الـسلبية تختلف من مجتمع لآخر، وهذا الاختلاف يرجع بالدرجة الأولى إلى أن الجهـاز البيروقراطي في أي مجتمع إن هو إلا نتاجٌ وإفرازٌ لتاريخ وثقافة وسلوكيات وبناء هذا المجتمع، فاختلاف أنماط السلوك البـيروقراطي واختلاف مزيج المشـكلات المرتبطة بهذا السـلوك ترجع في الواقع إلى اختـلاف العوامل البيئيـة التاريخية والثقـافية والاجتماعية .. التـي تحيط بهذه التنظيمات البيروقراطية من مجتمع لآخر.

ولقد تعرفت كثير من الدول النامية على مشكلات أجهزتها البيروقراطية، وأدركت خطورة استمرار هذه المشكلات وماتنطوي عليه من تهديد لمختلف برامج التطوير والتحديث والإصلاح الإداري، لذا فقد قامت ببرامج عديدة لتطوير الأجهزة الحكومية في محاولة للحد من الآثار السلبية التي ينتجها نمط تنظيمها البيروقراطي.

ولقد اخترنا البيروقراطية العامة في الدول المتقدمة محورًا للدراسة المقارنة، كي تجد الإدارة في الدول النامية أن فرصتها لتحقيق أهدافها بنجاح ترتبط أشد الارتباط بمدى جدّيتها في السعي للحاق بأسباب التقدم العلمي والتطور التقني الذي وصلت إليه الدول المتقدمة نتيجة أخذها بالأساليب والطرق العلمية والفنية واستخدام الإمكانات الحديثة والمطورة، التي أصبحت في الوقت الحاضر قوام الإدارة الناجحة.

إن الإدارة الناجحة لاتحتاج في عالمنا الثالث إلى مجرد المزيد من الأجهزة والمؤسسات والمزيد من الأنشطة والمهام؛ بل تحتاج إلى تغيير في السلوك والاتجاهات، ومن ثم فهي تتطلب إصلاحًا جذريًا شاملاً لا يتطرق إلى أساليب ووسائل الإدارة فحسب؛ بل يتطرق إلى الإنسان الذي يستخدم هذه الأساليب والوسائل بحيث يكون متقبلاً للتغيير ويصبح قادرًا على المبادأة والابتكار والتجربة .. وقادرًا على صنع واتخاذ القرارات الرشيدة، وقادرًا أيضًا على أن يخطط للتنمية وأن يباشر تنفيذ هذه الخطط .. وأن يغير بنيتها الاقتصادية والاجتماعية والإدارية لخير نفسه وخير أمته.

إن الدول النامية في حاجة إلى الإدارة التي تملك القدرة على بلورة تطلعات مجتمعاتها في خطط وبرامج، كما تملك القدرة على تنفيذها بكفاءة وفعالية، وتتوافر لديها الإدارة التنموية، والنظرة البعيدة الثاقبة، والتصميم والمثابرة على

مواجهة التحديات، والانصهار والتفاعل مع القاعدة العريضة للمجتمع، والقدرة على تحريكه، وتطوير رأس ماله البشري والمادي واستثماره الاستثمار الأمثل الذي يحقق المستوى الحضاري المتطور ذاتيًا في كافة المجالات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية ... بما يضمن تضييق الفجوة الحضارية والتقنية بينها وبين الدول المتقدمة وفي مدى زمني قصير بعون الله.

يبقى بعد ذلك كله أن هذه الدول في حاجة ملحة إلى استثمار طاقات أبنائها الذهنية، وإلى استرداد الثقة بالنفس، على أساس البحث العلمي الأصيل والجهد الفكري المستقل. إن نقطة التحول يجب أن تتركز في التخلي عن عادة تطلع الدول النامية إلى الدول المتقدمة، بحثًا عن الرأي في كل قضية، والحل في كل مشكلة. إن التحرر الحقيقي هو التحرر من التبعية الفكرية، وإذا كان علينا أن نستفيد من كل ما أنتجه الفكر البشري، وأن نطوعه لواقعنا، وأن نبدع ونضيف فإن مسؤولية المفكرين وأساتذة الجامعات من أبناء الدول النامية في هذا المقام كبيرة، كما أن مسؤولية الحكومات أيضًا أكبر، فداء الثقة الدائمة بالخبرة الأجنبية، وإهمال الخبرة المحلية أو المتاحة من بلد آخر من البلدان النامية، يشير إلى حقيقة واقعة وهي أن أكبر الطاقات إهمالاً في العالم الثالث هي الطاقات الذهنية. إننا نشكو من هجرة العقول إلى الدول الصناعية المتقدمة حيث يجذبهم المناخ التقني الكامل الملائم لاستخدام العلم واستثمار تطبيقاته، وعلينا أن ندرك أن كثيرًا منها قد هاجر لإحساسه بعدم القدرة على أداء دوره في خدمة بلاده والإسهام في تطويرها.

إننـا في الدول النامية نمـلك من الاسـتعداد البشري، والقـدرات الذهنـية، والطاقات الخـلاقة والأساس الحضاري، مايمـكننا من تجاوز مرحـلة استيراد التـقنية إلى مـرحلة تـصنيعها مـحليًا. إن امتلاك التـقانة امتلاكـًا ذاتـيًا يجب أن يـكون مطمـحنا الذي نعـمل على تحقـيقه حتى نـلحق بركب التقدم الذي وصلـت إليه الدول الصناعية المتقدمة.

ولكي تكـون لدينا القدرة عـلى امتلاك هذه التـقانة امتلاكـًا ذاتـيًا وبشكل حاسم وسريع وبنّاء فلابد لنا من إحداث تـرابط متزامن بين العلم الذي يُدرَّس في جامعـاتنا والتطـبيق العملـي لهذا العلـم، بتنسيـق محكم، وبشكـل يـوفـر المناخ التقنـي الكامل الذي يحقـق هذا الترابط الوثيـق بين العلم وتـطبيقاته، ويـضـمن التفـاعـل المستمـر بين وسـيلـة نقـل العلـم ووسـيلـة تـطبيقــه، حتـى تـصـل الـدول الـناميــة ومن بينـها الدول الـعربية والإسـلامية إلى مـاوصلت إليـه الدول الصناعيــة المتقـدمــة، بـإذن الله تعالى.

وعلى المـفكرين وعلمـاء الإدارة في هذه الدول القيـام بجهد علمـي أصيل تتضافر فيه الجهود المنسقة لوضع استراتـيجية تنموية متكاملة ومدروسة، ومحددة الأهداف والغـايات، كما لابد لهـذه الاستراتيجيـة أن تبني قاعـدة متينة للـبحث العلـمي، وأن تعمل عـلى تطوير الـتعليم وغرس المـعرفة العلـمية على أوسـع نطاق لتوفير المناخ العلمي الذي يساعد على العطاء المنتج والإبداع.

ويجـب أن تكـون الجـامـعات الـعربيــة والإسلاميــة مصـــدرًا لهـــذا العـطــاء والإبـداع، وأن تـكـون مـصـــدرًا للـفكـــر والوعــــي والتــطـوير والتـغــييــر، كمـا يجب أن يـكون دورها قــياديًا فــي تحـديــد مســارات التـنمــية الشـاملــة .. إجتمــاعيــًا واقتصــاديًا وثقــافيًا وسـياسيًا.

والـلـه مـن وراء الـقــصـد ... والـلـه ولـي الـتوفـيــق

المــــراجـــع

(أولاً : المراجع العربيـة)

(ثانيًا : المراجع الأجنبيـة)

أولاً : المـراجـع العـربيـة

أبوالخير، كمال حمدي. *الإدارة بين النظرية والتطبيق*. القاهرة: مكتبة عين شمس، ١٩٧٦م.

أبو دياب، فوزي. *المفاهيم الحديثة للأنظمة والحياة السياسية*. بيروت: دار النهضة العربية، ١٩٧١م.

أبو شعر، عبد الرازق والعزة، محمد صالح. *الانتظام بالدوام الرسمي في الأجهزة الحكومية*. الرياض: معهد الإدارة العامة، ١٩٨١م.

أبو قحف، عبدالسلام. *التجربة اليابانية في الإدارة والتنظيم*. الإسكندرية: الدار الجامعية، ١٩٩٢م.

إسماعيل، قباري محمد. *علم الاجتماع الإداري ومشكلات التنظيم في المؤسسات البيروقراطية*. الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٨١م.

الأفندي، أحمد حامد. *النظم الحكومية المقارنة*. الكويت: وكالة المطبوعات، ١٩٧٢م.

أندرسون، جيمس. *صنع السياسة العامة*. ترجمة: حلمي شحادة محمد يوسف، الرياض: مطابع التقنية للأوفست، ١٩٩١م.

أوشي، وليم ج. *النموذج الياباني في الإدارة: نظرية Z*. ترجمة: حسن محمد ياسين، الرياض: معهد الإدارة العامة، ١٩٨٥م.

باسكال، ريتشارد ت وآثوس أنتوني ج. *فن الإدارة اليابانية*. ترجمة: حسن محمد ياسين، الرياض: معهد الإدارة العامة، ١٩٨٦م.

باكتيت، بيًار. *النظام السياسي والإداري في فرنسا*. ترجمة: عيسى عصفور، بيروت: منشورات عويدات، ١٩٨٣م.

البطريق، عبدالحميد. *التيارات السياسية المعاصرة*. القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٤م.

بوحوش، عمار. *دور البيروقراطية في المجتمعات المعاصرة*. عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، المؤسسة الأردنية للطباعة، ١٩٨٢م.

بوشامب، إدوارد د. *التربية في اليابان المعاصرة*. ترجمة: محمد عبد العليم مرسي، الرياض: مكتب التربية العربي لدول الخليج، ١٩٨٥م.

بلاو، بيتر. *البيروقراطية في المجتمع الحديث*. ترجمة: إسماعيل الناظر، بيروت: دار الثقافة، ١٩٦١م.

بيرجر، مورو. *البيروقراطية والمجتمع في مصر الحديثة*. ترجمة: محمد توفيق رمزي، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٥٩م.

تايلور، جون ج. *عقول المستقبل*. ترجمة: لطفي فطيم، الكويت: عالم المعرفة، ١٩٨٥م.

توفلر، ألفين. *صدمة المستقبل: المتغيرات في عالم الغد*. ترجمة: محمد علي ناصف، القاهرة: دار نهضة مصر للطبع والنشر، ١٩٧٤م.

جبر، فلاح سعيد. *مشاكل نقل التكنولوجيا: نظرة إلى واقع الوطن العربي*. بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ١٩٧٩م.

جرجس، ملاك. *سيكولوجية البيروقراطية*. القاهرة: المعهد القومي للتنمية الإدارية، ١٩٧٣م.

جعفر، محمد أنس قاسم. *التنظيم المحلي والديمقراطية: دراسة مقارنة*. القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٢م.

الجلال، عبد العزيز عبدالله. *تربية اليسر وتخلف التنمية: مدخل إلى دراسة النظام التربوي في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط*، الكويت: عالم المعرفة، ١٩٨٥م.

الجمل، يحيى. *الأنظمة السياسية المعاصرة*. القاهرة:دار النهضة العربية، ١٩٧٦م.

جولدنر، الفين. «أنماط البيروقراطية الصناعية.» عرض: أسامة عبد الرحمن، *مجلة كلية التجارة*، *جامعة الرياض*، ع٥، (١٩٧٦-١٩٧٧م)، ١٧٧ - ١٨٠.

حاتم، محمد عبد القادر. *أسرار تقدم اليابان*. القاهرة: مطابع الأهرام التجارية، ١٩٨٩م.

ـــــــــــــ . *الإدارة في اليابان: كيف نستفيد منها..!!*. القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٠م.

الحسيني، السيد. *علم الاجتماع السياسي: المفاهيم والقضايا*. القاهرة: دار المعارف، ١٩٨١م.

حمادي، حسين. *حوار مع الفكر الإداري*. القاهرة: مكتبة عين شمس، ١٩٧٧م.

الحملاوي، محمد رشاد. *التخطيط لمواجهة الأزمات*. القاهرة: مكتبة عين شمس، ١٩٩٥م.

حنفي، محمد سيد أحمد. *الأمن الغذائي في الوطن العربي حتى عام ٢٠٠٠*. الكويت: مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، ١٩٨٥م.

الخضيري، محسن أحمد. *الضغوط الإدارية: الظاهرة ، الأسباب ، العلاج*. القاهرة: مكتبة مدبولي، ١٩٩١م.

ـــــــــــــ . *إدارة الأزمات*. القاهرة: مكتبة مدبولي، ١٩٩٥م.

الخطيب، محمد فتح الله. *دراسات في الحكومة المقارنة*. القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٦م.

درة، عبدالباري إبراهيم؛ وآخرون. *الإدارة الحديثة: المفاهيم والعمليات، منهج علمي تحليلي*. عمان: المركز العربي للدراسات الطلابية، ١٩٩٤م.

درويش، إبراهيم. *التنمية الإدارية*. القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٥م.

ــــــــــ. *الإدارة العامة في النظرية والممارسة*. القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٦م.

ــــــــــ. *الإدارة العامة: نحو اتجاه مقارن*. القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٧م.

ــــــــــ. **والعمرى، بكر.** *دراسة الحكومات المقارنة*. القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٦م.

درويش، عبدالكريم. «إيكولوچية الإدارة العامة.» *مجلة الإداري*، مسقط، ع١٢، فبراير ١٩٨٣م.

ــــــــــ. **وتكلي، ليلي.** *أصول الإدارة العامة*. القاهرة: الأنجلو المصرية، ١٩٨٠م.

درويش، فوزي. *اليابان: الدولة الحديثة والدور الأمريكي*. القاهرة: د.ن، ١٩٨٩م.

الدوري، حسين والأعرجي، عاصم. *مبادئ الإدارة العامة*. بغداد: مطبعة عصام، ١٩٧٨م.

ديموك، مارشال إدوارد؛ وآخرون. *الإدارة العامة*. ترجمة: علي البرلسي، القاهرة: مؤسسة فرنكلين للطباعة والنشر، ١٩٦٧م.

ديني، بروستر ك. *نظرة شاملة على السياسة الخارجية الأمريكية*. ترجمة: ودودة عبدالرحمن بدران، القاهرة: الدار الدولية للنشر والتوزيع، ١٩٩١م.

ربيع، محمد عبدالعزيز. *صنع السياسة الأمريكية والعرب*. عمان: منشورات دار الكرمل، ١٩٩٠م.

رسلان، ساطع. *النظام الإداري في اليابان.* القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٧٣م.

رشيد، أحمد. *نظرية الإدارة العامة.* القاهرة: دار المعارف، ١٩٦٩م.

ـــــــــ. *الإدارة العامة في الدول النامية.* القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٥م.

ـــــــــ. *الفساد الإداري: الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية.* القاهرة: دار الشعب، ١٩٧٦م.

ـــــــــ. *الإدارة المحلية: المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقية.* القاهرة: دار المعارف، ١٩٨١م.

ـــــــــ. *الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية.* جدة: عكاظ للنشر، ١٩٨١م.

رضوان، عبدالسلام. *حاجات الإنسان الأساسية في الوطن العربي (الجوانب البيئية والتكنولوجية، والسياسات).* برنامج الأمم المتحدة للبيئة، الكويت: عالم المعرفة، ١٩٩٠م.

رولي، جنيفر. *أسس تقنية المعلومات.* ترجمة وتعليق: عبدالرحمن بن حمد العكرش، الرياض: مكتبة الملك فهد الوطنية، ١٩٩٣م.

زويلف، مهدي حسن والقريوتي، محمد قاسم. *مبادئ الإدارة: نظريات ووظائف.* عمّان: جمعية عمال المطابع التعلونية، ١٩٨٤م.

الزيات، عبدالفتاح. *نظام الإدارة المحلية في جمهورية ألمانيا الديمقراطية.* القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٧٠م.

زيتون، محمد. *الإدارة المحلية في مصر منذ خمسة آلاف سنة لليوم.* القاهرة: دار المعارف، ١٩٦٠م.

سباين، جورج. *تطور الفكر السياسي.* ترجمة : راشد البراوي، القاهرة: دار المعارف، ١٩٧٠م.

السبكي، عبدالمنعم. *التنظيم الإداري لحكومة اليابان*. القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٧١م.
السدحان، عبدالرحمن بن محمد. *هواجس بيروقراطية*. الرياض: مرام للطباعة الالكترونية، ١٩٩٢م.
سعد، إسماعيل علي. *المجتمع والسياسة : دراسة نظرية وتطبيقية*. الإسكندرية: دار المعارف، ١٩٨٣م.
السعداوي، ربيع عبدالرحيم. *إدارة الحكم المحلي في اليابان*. القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٧٤م.
سعد الدين، إبراهيم؛ وآخرون. *التنمية العربية: مشروع استشراف مستقبل الوطن العربي*. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٩م.
سعودي، محمد عبدالغني. *الجغرافية والمشكلات الدولية*. بيروت: دار النهضة العربية، ١٩٧١م.
______ . ورستم، عبدالحميد. *السكان والغذاء في مصر*. الأهرام الاقتصادي، ع٧٧، القاهرة: مؤسسة الأهرام، ١٩٩٤م.
سعيد، عبدالمنعم. *الجماعة الأوربية: تجربة التكامل والوحدة*. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٦م.
سفر، محمود محمد. *التنمية قضية*. جدة: تهامة، ١٩٨٠م.
سكيدمور، ماكس ومارشال، كارتر فرانك. *كيف تحكم أمريكا*. ترجمة: نظمي لوقا، القاهرة: الدار الدولية للنشر والتوزيع، ١٩٨٨م.
السلمي، علي. *سياسات واستراتيجيات الإدارة في الدول النامية*. القاهرة: دار المعارف، ١٩٧٢م.
______ . *الإدارة المصرية: رؤية جديدة*. القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٩م.
______ . *تطور الفكر التنظيمي*. الكويت: وكالة المطبوعات، ١٩٨٠م.
______ . *تحليل النظم السلوكية*. القاهرة: مكتبة غريب، ١٩٨٥م.

شاركانسكي، إيرا. *الإدارة العامة*. ترجمة: محمد الهواري، القاهرة: مؤسسة سجل العرب، ١٩٧٩م.

شرف، أحمد. *مسيرة النظام الدولي الجديد قبل وبعد حرب الخليج*. القاهرة: دار الثقافة الجديدة، ١٩٩٢م.

الشرقاوي، سعاد. *النظم السياسية في العالم المعاصر*. القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٦م.

شريف، حسين. *التحدي الياباني في التسعينيات: دراسة تحليلية للأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية*. القاهرة: مكتبة مدبولي، ١٩٩٣م.

الشنواني، صلاح. *دور الإدارة في عصر العلم والتكنولوجيا: دراسة للتحديات والمتطلبات*. بيروت: دار الأحد، ١٩٧٣م.

شومون، شارل. *منظمة الأمم المتحدة*. ترجمة: جورج شرف، بيروت: دار منشورات عويدات، ١٩٨٦م.

صالح، حسن عبدالقادر. *مشكلة الغذاء في العالم، والوطن العربي*. عمان: الجامعة الأردنية، ١٩٧٣م.

الضحيان، عبدالرحمن بن إبراهيم. *الإصلاح الإداري: المنظور الإسلامي والمعاصر والتجربة السعودية*. ط٢، جدة: مؤسسة المدينة للصحافة، ١٩٩٤م.

الطجم، عبدالله بن عبدالغني. *التطوير التنظيمي: المفاهيم - النماذج - الاستراتيجيات*. جدة: دار البلاد للطباعة والنشر، ١٩٩٦م.

________ . **والسواط، طلق.** *السلوك التنظيمي: المفاهيم - النظريات - التطبيقات*. جدة: دار النوابغ للنشر والتوزيع، ١٩٩٤م.

الطويل، محمد عبدالرحمن. «دور الإدارة العامة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية.» *المجلة العربية للإدارة*، عمّان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية يونيو ١٩٨٠م.

الطويل، محمد عبدالرحمن . «كيف نحد من استخدام القوى العاملة الأجنبية في أجهزتنا الإدارية.» بحث مقدم إلى *ندوة التنمية لأقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط*، الشارقة، (١٦-١٨ ديسمبر١٩٨١م).

ــــــــــــــ . «نحو إيجاد قيادات إدارية محلية للتنمية.» محاضرة *ألقيت في جامعة قطر*، (١٥/٥/١٤٠٤هـ الموافق ١٠/٣/١٩٨٢م).

الطيب، حسن أبشر. «دور معاهد الإدارة في التنمية الإدارية.» *المجلة العربية للإدارة*، عمّان: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، (أكتوبر ١٩٨١م).

عاشور، أحمد صقر. *الإدارة العامة: مدخل بيئي مقارن*. بيروت: دار النهضة العربية، ١٩٧٩م.

ــــــــــــــ . *إصلاح الإدارة الحكومية، آفاق استراتيجية للإصلاح الإداري والتنمية العربية في مواجهة التحديات العالمية*. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ١٩٩٥م.

عبدالله، إسماعيل صبري. *نحو نظام اقتصادي عالمي جديد*. القاهرة: الهيئة العامة للكتاب، ١٩٧٧م.

عبدالله، عبدالغني بسيوني. *أصول علم الإدارة العامة: دراسة لأصول ومبادئ علم الإدارة العامة في الإسلام، والولايات المتحدة الأمريكية، وفرنسا، ومصر، ولبنان*. الإسكندرية: الدار الجامعية للطباعة والنشر، ١٩٩٣م.

عبدالله، محمد حامد. *النظم الاقتصادية المعاصرة: عرض وتحليل ونقد*. الرياض: عمادة شؤون المكتبات، جامعة الملك سعود، ١٩٨٧م.

عبدالرحمن، أسامة. المؤسسات العامة بين النظرية المثالية والانحرافات العملية.» *مجلة العلوم الإدارية*، ع٧، (٧٩/١٩٨٠م).

ــــــــــــــ . *البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية: مدخل إلى دراسة إدارة التنمية في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط*. الكويت: عالم المعرفة، ١٩٨٢م.

ــــــــــــــ . *عفوًا أيها النفط: مقالات في التنمية*. جدة: تهامة للنشر، ١٩٨٧م.

عبدالرحمن، أسامة. *المورد الواحد والتوجه الإنفاقي السائد.* بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٨م.

ــــــــــــ . *قضايا وتحديات تنموية.* القاهرة: دار الأزمنة، ١٩٩٢م.

عبدالسلام، محمد السيد. *التكنولوچيا الحديثة والتنمية الزراعية في الوطن العربي.* الكويت: عالم المعرفة، ١٩٨٢م.

عبدالقوي، خيري. *دراسة السياسة العامة.* الكويت: منشورات ذات السلاسل، ١٩٨٩م.

عبدالهادي، حمدي أمين. *الإدارة العامة المقارنة: أساليب البحث وتطبيقاتها.* بغداد: مطبعة المعارف، ١٩٧٠م.

عبدالوهاب، علي محمد. *مقدمة في الإدارة.* الرياض: معهد الإدارة العامة ١٩٨٢م.

عجوة، عاطف عبدالفتاح. *البطالة في العالم العربي وعلاقتها بالجريمة.* الرياض: دار النشر، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، ١٩٨٥م.

عزي، بهاء بن حسين. *العالم إلى أين .. والعرب إلى أين؟.* جدة: تهامة للنشر، ١٩٨٣م.

عساف، عبدالمعطي محمد. *إدارة التنمية: دراسة تحليلية مقارنة.* الكويت: مطابع القبس التجارية، ١٩٨٨م.

علاقي، مدني عبدالقادر. *تنمية القوى البشرية.* القاهرة: دار الشعب، ١٩٧٦م.

ــــــــــــ . *إدارة الأعمال في البيئة السعودية بين النظريات والممارسة.* جدة: دار الشروق، ١٩٧٩م.

علوي، حسين محمد علي. «البيروقراطية بين القديم والحديث.» *مجلة الإدارة العامة*، ع١١٧، الرياض، معهد الإدارة العامة، ١٣٩٥هـ.

علي، نبيل. *العرب وعصر المعلومات*. الكويت: عالم المعرفة، ١٩٩٤م.

العماري، عباس رشيد. *إدارة الأزمات في عالم متغير*. القاهرة: مركز الأهرام للترجمة والنشر، ١٩٩٣م.

العمري، أحمد سويلم. *أصول السياسة المقارنة*. القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٥٨م.

عواضة، حسن محمد. *الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية: دراسة مقارنة*. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٨٣م.

غانم، السيد عبدالمطلب. «الاستبداد البيروقراطي والتطور الديمقراطي،» *السياسة الدولية*، ع٩٣، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة: مؤسسة الأهرام، (يوليو ١٩٨٨م)، ٢٤-٣٥.

غانم، عبدالله عبدالغني. علم الاجتماع الجنائي الإسلامي: دراسة مقارنة. الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، ١٩٩٤م.

غوشة، زكي راتب. *أخلاقيات الوظيفة في الإدارة العامة*. عمان: مطبعة التوفيق، ١٩٨٣م.

فاسيليف، ميخائيل وجوستشف، جورجي. *الحياة في القرن الحادي والعشرين*. ترجمة: أحمد محمود سليمان، القاهرة: الدار المصرية للتأليف، ١٩٦٥م.

فريش، نورتون وستيفنز، ريتشارد. *الفكر السياسي الأمريكي: البعد الفلسفي لفن إدارة شؤون الدولة الأمريكي*. ترجمة: هشام عبدالله، بيروت: المؤسسة العربية للدرسات والنشر، ١٩٩١م.

فضل الله، فضل الله علي. «البيروقراطية والمؤثرات البيئية: منظور ومدخل نظرية النظام المفتوح.» *مجلة الإدارة العامة*، ع ٢٧، الرياض: معهد الإدارة العامة (نوفمبر ١٩٨٠م).

فضل الله، فضل الله علي . *نظريات التنظيم الإداري: دراسة تحليلية نقدية*. دبي: المطبعة العصرية، ١٩٨١م.

———— . *إدارة التنمية: منظور جديد لمفهوم التحديث*. دبي: المطبعة العصرية، ١٩٨٤م.

————. السودان: المأزق والأمل. القاهرة: دار الكتاب الحديث، ١٩٩٤م.

فهمي، محمد أحمد؛ وآخرون. *الجوانب السلبية للبيروقراطية في المملكة العربية السعودية*. الرياض: مطابع جامعة الملك سعود، ١٩٨٠م.

فهمي، مصطفى. *الإدارة المحلية في فرنسا*. القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٧٠م.

القاضي، فؤاد. «أهمية دور التنمية التنظيمية في بيئة الأعمال.» *مجلة الإدارة العامة، معهد الإدارة العامة*، ع٣٨، الرياض، (١٩٨٣م).

القريوتي، محمد قاسم. *الإدارة المقارنة الحديثة*. عمان: دار المستقبل للنشر والتوزيع، ١٩٨٩م.

————. *السلوك التنظيمي: دراسة للسلوك الإنساني الفردي والجماعي في المنظمات الإدارية*. عمان: دار المستقبل للنشر والتوزيع، ١٩٨٩م.

القصيبي، غازي. *التنمية وجهًا لوجه*. جدة: تهامة للنشر، ١٩٨١م.

القصير، توفيق أحمد. *على مشارف القرن الحادي والعشرين: رؤية استراتيجية للمتغيرات الدولية*. الرياض: مكتب الآفاق المتحدة للاستشارات العلمية والتقنية، ١٩٩٣م.

كان، هيرمان وآخرون. *العالم بعد مائتي عام: الثورة العلمية والتكنولوجية خلال القرنين القادمين*. الكويت: عالم المعرفة، ١٩٨٤م.

الكواري، علي خليفة. *إدارة المشروعات العامة في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط، دراسة تحليلية.* الرياض: عمادة شؤون المكتبات، جامعة الملك سعود، ١٩٨٢م.

كيرنغهان، كينيث وداو يفيدي. *أخلاقيات الخدمة العامة: أطر مقارنة.* ترجمة: محمد قاسم القريوتي، عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٨٤م.

اللوزى، سليمان أحمد ومرار، فيصل فخري. «تنظيمات المستقبل وتحديات الإدارة.» *المجلة العربية للإدارة*، م١٤ ، ع١، عمّان: المنظمة العربية للتنمية الإدارية (١٩٩٠م)، ٥ -٢٨.

ماركس، فرتيز مورشتين. *دولة الإدارة، مقدمة للبيروقراطية.* ترجمة: إبراهيم البرلسي، القاهرة: الأنجلو المصرية، ١٩٦٣م.

ماكنللي، تيودور. حكومة *اليابان المعاصرة.* ترجمة: على أحمد عبدالقادر، القاهرة: الأنجلو المصرية، ١٩٧١م.

مانكيشار، د . ر. *تدفق المعلومات بين الدول المتقدمة والنامية.* ترجمة: فائق فهيم، الرياض: دار العلوم، ١٩٨٢م.

مانيكان د. ر. تدفق المعلومات بين الدول المتقدمة والنامية. ترجمة: فائق فهيم، الرياض: دار العلوم للطباعة والنشر، ١٩٨٢م.

متولي، عبدالحميد. *أزمة القانون الإداري.* ط٢، الإسكندرية: دار الطالب للنشر، ١٩٥٥م.

محمد، علي عبدالمعطي ومحمد، محمد علي. *السياسة بين النظرية والتطبيق.* الإسكندرية: دار الجامعات المصرية، ١٩٧٤م.

محمد، محمد علي. *البيروقراطية المدنية.* الإسكندرية: دار الكتب الجامعية، ١٩٧٥م.

محمود، صلاح الدين فهمي. *الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية*. الرياض: دار النشر، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، ١٩٩٤م.

محمود، محمد فتحي. *الإدارة في صدر الإسلام: أبو بكر الصديق*. القاهرة: المجلس الأعلى للشؤون الإسلامية، دراسات في الإسلام، ع٥٠، ١٩٦٥م.

ـــــــــ . «نحو نظام اجتماعي عالمي جديد يبرز دور الاقتصاد الإسلامي في علاج مشكلات النظامين الرأسمالي والاشتراكي.» *مجلة المدير العربي*، ع ١٢٠، القاهرة، أكتوبر ١٩٩٢م، ٤٠ – ٥٧.

ـــــــــ . «الجماعة الأوربية كنموذج لتكامل اقتصادي عربي.» مجلة *جامعة الملك سعود*، م٦، *العلوم الإدارية* (١). الرياض، (١٩٩٤م)، ٧٣-١١٨.

ـــــــــ . وخاشقجي، هاني يوسف. *الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية*. ط٣، الرياض: إدارة التطوير التربوي، وزارة المعارف، ١٩٩١م.

محي الدين، عمرو. *التخلف والتنمية*. بيروت: دار النهضة العربية، ١٩٧٥م.

مراد، فاروق عبدالرحمن؛ وآخرون. *الرشوة وخطورتها على المجتمع*. الرياض: دار النشر، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، ١٩٩٢م.

مرار، فيصل فخري. *التنظيم الإداري: مداخل للنظريات والسلوك*. عمان: الجامعة الأردنية، ١٩٧٩م.

المشاط، عبدالمنعم. «العسكريون والتنمية السياسية في العالم الثالث.» *السياسة الدولية*، ع٩٢ القاهرة: مؤسسة الأهرام، (إبريل ١٩٨٨م)، ٣٦-٥٣.

مصطفى، محمد عبد الرحيم. *موجز التاريخ الحديث والمعاصر*. القاهرة: مطبعة الفجالة الجديدة، ١٩٥٥م.

مقلد، إسماعيل صبري. *دراسات في الإدارة العامة مع بعض تحليلات مقارنة*. الكويت: مؤسسة الصباح، ١٩٨٠م.

مقلد، إسماعيل صبري . *أمن الخليج وتحديات الصراع الدولي: دراسة للسياسات الدولية في الخليج منذ السبعينيات*. الكويت: الربيعان للنشر والتوزيع، ١٩٨٤م.

ـــــــــــــ . *العلاقات السياسية الدولية: دراسة في الأصول والنظريات*. الكويت: منشورات ذات السلاسل، ١٩٨٥م.

منصور، سامي. *تجارة السلاح والأمن القومي العربي*. القاهرة: مكتبة مدبولي. ١٩٩١م.

المنيف، إبراهيم عبدالله. *الإدارة: المفاهيم، الأسس، المهام*. الرياض: دار العلوم، ١٩٨٠م.

مور لابييه، فرانسيس وكولينز، جوزيف. *صناعة الجوع : خلاصة الندرة*. ترجمة: أحمد حسان، الكويت: عالم المعرفة، ١٩٨٣م.

مور، وليام ل. و مور، هريت. *حلقات الجودة: تغيير انطباعات الأفراد في العمل*. ترجمة: زين العابدين عبدالرحمن الحفظي، الرياض: معهد الإدارة العامة، ١٩٩١م.

موسى، صافي إمام. «الإدارة العامة، وجهة نظر مقارنة.» *مجلة الإدارة العامة، الرياض، معهد الإدارة العامة*، ع٩، (سبتمبر ١٩٦٩م).

ـــــــــــــ «الهيكل التنظيمي لمنظمات المستقبل.» *مجلة الإدارة العامة، معهد الإدارة العامة*، الرياض: ع٣٨، (يوليو ١٩٨٣م).

ـــــــــــــ . *في نطاق الفكر والنظريات*. الرياض: دار العلوم، ١٩٨٥م.

ـــــــــــــ *تجربة المملكة العربية السعودية في الإصلاح الإداري وإعادة التنظيم*. الرياض: دار العلوم، ١٩٨٥م.

النابلسي، شاكر. *سعودية الغد الممكن. استشراف تنموي مستقبلي*. جدة: تهامة للنشر، ١٩٨٥م.

النجار، سعيد. الاقتصاد العالمي والبلاد العربية في عقد التسعينيات. القاهرة: دار الشروق، ١٩٩١م.
نجيب، محمد. *البيروقراطية*. الرياض: معهد الإدارة العامة، ١٩٧٤م.
النمر، سعود بن محمد. *السلوك الإداري*. الرياض: عمادة شؤون المكتبات، جامعة الملك سعود، ١٩٩٠م.
ـــــــــــ **ومحمود، محمد فتحي؛ وآخرون.** *الإدارة العامة: الأسس والوظائف*. ط٣، الرياض: مطابع الفرزدق التجارية، ١٩٩٤م.
ـــــــــــ **وحمزاوي، محمد سيد.** *المناخ التنظيمي مؤشر لفعالية إدارة المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية*. الرياض: مطابع جامعة الملك سعود، ١٩٨٦م.
هاشم، زكي محمود. *الاتجاهات الحديثة في إدارة الأفراد والعلاقات الإنسانية. القاهرة*: مكتبة عين شمس، ١٩٧٦م.
ـــــــــــ . *توصيف وتقييم الوظائف بين النظرية والتطبيق*. الكويت: مؤسسة الصباح، ١٩٧٩م.
هلال، علي الدين وآخرون. *العرب والعالم*. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٨م.
هويدي، أمين. *العسكرة والأمن في الشرق الأوسط: تأثيرهما على التنمية والديموقراطية*. القاهرة: دار الشروق، ١٩٩١م.
هيجان، عبدالرحمن أحمد. *التفاوض: المهارات والاستراتيجيات*. الرياض: مرام للطباعة الالكترونية، ١٩٩٥م.
هيدي، فيريل. *الإدارة العامة: منظور مقارن*. ترجمة وإعداد: محمد قاسم القريوتي. عمان: الجامعة الأردنية، ١٩٨٣م.
هيكل ، محمد حسنين. *مصر والقرن الواحد والعشرين: ورقة في حوار*. القاهرة: دار الشروق، ١٩٩٤م.
ـــــــــــ . *باب مصر إلى القرن الواحد والعشرين*. القاهرة: دار الشروق، ١٩٩٥م.

ثانيًا : المراجع الأجنبية

Alderfer, Harold, F. *Local Government in Developing Countries.* New York : McGraw-Hill Book Co. 1964.

Almond, Gabriel, A. and **Coleman James, S.** *The Politics of Developing Areas.* N.J.: Princeton University Press, 1960.

_______ . and **Verba, Sidney.** *The Civic Culture,* N.J. : Princeton University Press, 1963.

Argyris, Chris. "The Individual and Organization: Some Problems of Mutual Adjustment." *Administrative Science, Quarterly, (June, 1950).*

Arora, Ramesh, K. *Comparative Public Administration.* New Delhi: Associated Publishing House, 1972.

Bansfield, Edwards. *The Moral Basis of the Background Society.* New York: The Free Press,1958.

Barish, Norman. *System Analysis of Effective Administration.* New York: Funk and Wagnals,1959.

Bell, Daniel. "What Paths to The Future? The Coming of Post - industrial Society." *Dialogue,* Vol. 11, No. 2, (1978), pp. 3-12.

Bennis, Warren. "Beyond Bureaucracy." *Trans-Action,* (July-August, 1965).

Bennis, Warren. *Changing Organization of Human Organizations: Essays on the Development of Evolution of Human Organizations*. New York : McGraw Hill Book Co., 1966.

_______. "Organizational Developments and the Fate of Bureaucracy." In: Fleishman, Edwin (Ed.) *Studies in Personnel and Industrial Psychology*. Illinois: The Dorsey Press, 1967, pp. 520-534.

_______ ."A Funny Thing Happend on the Way to the Future." *American Psychologist*, Vol. 25, No. 7 (1970) pp. 1-20.

_______ .and Slater, Philip. *The Temporary Society*. New York: Harper & Row Publishers, 1968.

Berger, Morroe. *Bureaucracy and Society in Modern Egypt: A Study of Higher Civil Service*. N.J.: Princeton University Press, 1957.

_______ . *Military Elite and Social Change:* Egypt Since Napoleon. N.J.: Princeton University,1760.

_______ . *The Arab World Today*. New York: Doubleday and Company, Inc., 1962.

Bernestein, Samuel J. and **O'Hara, Patrick.** *Public Administration: Organizations, People and Public Policy*. New York: Harper & Row Publishers, 1979.

Blau, Peter M. *The Dynamics of Bureaucracy*. Chicago: University of Chicago Press, 1955.

_______ . *Bureaucracy in Modern Society*. New York: Random House,1960.

Caiden, Gerald E. *Administrative Reform*. Chicago: Aldin Publishing Co., 1969.

Charlesworth, James C. (Ed.). *Contemporary Political Analysis.* New York. The Free Pres, 1967.

Corpus, O.D. The Bureaucracy in the Philippines, Manila, Institute of public Administration, University of the Philippines, 1957.

Crozier, Michel. *The Bureaucratic Phenomenon.* Chicago: The University of Chicago Press,1964.

Curle, A. *Astrology of Developing Societies.* Tavistock Publications, 1963.

Dahl, Robert, A. The Science of Public Administration, *Public Administrtion Review,* (Winter 1946).

_______ . *Modern Political Analysis.* New Delhi: Prentice Hall of India Limited, 1965.

_______ . and **Linblom, Charles E.** *Politics, Economics and Welfare.* New York: Harper and Brothers, 1953.

Denny, Brewster C. Seeing American Foreign policy. ILLionois: University of ILLionois, 1985.

Deutsch, Karl W. *The Nerves of Government.* London: Free Press of Glenco, 1963.

_______ . and **Foltaz Williams** (Eds.). *Nation Building.* New York: Athorton Press, 1966.

Diamond, Alfred"The Bureaucratic Model, Max Webber, Rejected Rediscovered, Reformed". In Ferrel Heady and Sybil L. Stockes (Eds.), *Papers in Comparative Public Administration.* Institute of Public Administration, University of Michigan, Ann Arbor, 1962.

Dimock; Morshall Edward; Dimock, Glady; and **Roening, Louis.** *Public Administration.* New York: Holt, Rinehart and Winston,1958.

Downs, Anthony. *Inside Bureaucracy.* Boston : Little Brown, 1967.

Druker, Peter F. *Management: Tasks, Responsibilities and Practices.* New York.: Harper & Row, 1974.

Feit Edward. *The Armed Bureaucrats: Military-Administrative Regimes and Political Development.* Boston: Houghton Mifflin Company, 1973.

Fesler, James. *Area and Administration.* Alabama: University of Alabama Press, 1949.

Galbraith, John Kennet. *The New Industrial State.* Boston: Houghton-Mifflin, 1967.

Gaus, John. Reflections of Public Adminisration. Alabana: University of Alabama Press, 1948.

Gerth, H.H. and **Mills, C. Wright** (Eds.). *From Max Webber: Essay in Sociology.* New York: Oxford University Press, 1946.

Goldsmith, Jack and **Gunderson, Gil.** *Comparative Local Politics: A Systems-Function Approach.* Boston: Halbrook Press Inc., 1973.

Gouldner, Alvin. *Patterns of Industrial Bureaucracy.* Glenco: The Free Press, 1964.

Halt, Robert F. and **Turner, John E.** *The Political Basis of Economic Development.* N.J.: D. Van Nestrand G., 1966.

Hanson, John W. and **Brembeck, Cole S.** *Education and the Development of Nations.* New York: Halt, Reinhart and Winston, 1966.

Hormon, Michael M. and Mayer, Richard T. Orgamization: Theory for Public Administration, Boston: Little, Brown and Co., 1986.

Heady, Ferrel "The Philippines Administrative System: A Fusion of East and West." In: *William Siffin,(Ed.) Towards a Comparative Study of Public Administration.* Indiana: Indiana University Press, 1959.

_______ ."Recent Literature on Comparative Public Administration." *Administrative Science Quarterly,* (June 1960), pp. 134 - 154.

_______ . *Public Administration: A Comparative Perspective* 3rd ed. New York: Marcel Dekker Inc., 1984.

_______ .and **Stokes, Sybil L.** *Papers in Comparative Public Administration.* Michigan: University of Michigan, 1962.

Heager, Gerald A. *The Politics of Underdevelopment.* New York: St. Martin's Press, 1974.

Higgin, Benjamin. *Economic Development: Principles, Problems and Policies.* New York: W.W. Norton and Co., 1959.

Holt, Robert T. and **Turner, John E.** *The Political Basis of Economic Development.* N.J.: D. Van Nostrand Company, Inc., 1966.

Hummel, Ralph P. *The Bureaucratic Experience.* New York: St. Martin's Press, 1977.

Jung, John S. "Renewing the Study of Comparative Administration : Some Reflections on the Current Possibilities." *Public Administration Review,* Vol. 36, No. 6, (1976), pp. 641-647.

Kirkhart, Lary ."Toward A Theory of Public Administrtion" In Frank Morini (Ed.), *Toward a New Public Administrtion.* Scarton: Chandler Publishing Co., 1971,

Kramer, Fred A. *Dynamic Public Bureaucracy, An Introduction to Public Administration.* Massachusetts: Winthrop Publishers Inc., 1977.

Lapalombara, J. (Ed.) *Bureaucracy and Political Development.* N.J. : Princeton University Press, 1967.

Lappe, Frances More and **Collins, Joseph.** *Food First : The Myth of Scarcity, A Condor Book.* Souvenir Press, 1980.

Laski, Harold. *The American Presidency.* New York: Harper and Brothers, 1960.

Leemans, A.F. *Changing Patterns of Local Governements.* IULA: The Hague, 1970.

Lerner, D. *The Passing of Traditional Society.* Glenco. Illinois: Free Press, 1958.

Levy. M. *Structure of Society.* Princeton: Princeton University Press,1952.

Macridis, Roy C. *The Study of Comparative Governement.* New York: Radom House, 1955.

Mahmoud, Mohammed Fatthy. *Local Government in the Arab Republic of Egypt. and The Republic of the Philippines: A Comparative Study.* Quezon City: University of the philippines Press, 1973.

_______ . Muslims in the Philippines: How They Perceive Their Socio-econonic and Politicel Problems. Quezon City. University of the Philippines Press, 1976.

_______ ."Public Duty and Private Interest." *Public Administrative Review, Journal of the National Institute of Pudlic Administration, Lahore,* Pakistan, Vol. XXX, No. 1, (Jan. - June 1992), pp. 57-77.

Mahmoud, Mohammed Fatthy. "Scrutiny and Accountability of the Public Sector in Middle Eastern Countries: The case for the Appointment of an Ombudsman."
Journal of King Saud University, Vol.3, *Admin. Sciences,* (2), Riyadh, (1411 H. 1991. A.D), pp.95-108.

_______ ."The Role of Government in Accelerating Industrial Development in Developing Countries." *Journal of King Abdulaziz University, Economics and Administration,* Vol.3, (1410 A.H/1990 A.d), pp.85-97.

_______ "The Dept Problem of the Developing Countries." *Journal of King Saud University, Administrative Sciences,* Vol. 2, No 1, Riyadh (1990), pp. 41-54.

_______ ."Administrative Obstacles to Capital Accumulation in Developing Countries." *Journal of King Saud University, Administrative Sciences,* Nos. 1&2, Riyadh , (1989), pp. 3-22.

_______ ."Structure and Growth of Public Enterprises in Selected Arab Countries, Analytical Study." *The Indian Journal of Public Administration,* Vol. XXXIV, No.2, New Delhi, (April-June 1988), pp. 312-325.

_______ ."Public Expenditure and the Size of State at Different Stages of Development: A Comparative Study." *Journal of Administrative Sciences, King Saud University,* Vol,13, No. 2, Riyadh, (1988), pp. 139-153.

_______ ."Towards a Solution To the Problem of Minorities." *Journal of Administrative Sciences, King Saud University,* Vol. 11, No. 1, Riyadh, (1986), pp. 15-29.

_______ ."Muslim Problems and the Government Response", Philippine *Journal of Public Administration, Journal of the College of Public Admnistration, University of the philippines,* Vol. XVIII, No. 3, Manila, (July 1984), p p. 215-225.

Marcel, Gabriel. *Being and Having.* Westminister: Dacre Press, 1949.

March , James G. and **Simon , Herport A.** *Organizations.* New York: John Wiley and Sons, Inc., 1958.

Martin, Kriesberg (Ed.). *Public Administration in Developing* Countries. Washington D.C. : The Brookings Institute, 1965.

Marx, Fritz Morstein *Foreign Governments, The Dynamics of Politics Abroad.* New York: Printice Hall, 1950.

_______ . (Ed.): *Elements of Public Administration.* New Delhi: Prentice Hall of India, 1968.

_______ *.The Administrtative State: An Introduction to Bureaucracy.* Chicago: University of Chicago Press,1969.

McClelland, David. *The Achieving Society.* New York: Free Press, 1961.

McLeish, John. *The Theory of Social Change.* New York: Shocker Book Inc., 1969.

McNelly, Theodor. *Government of Japan.* New York: Honghton Mifflin Company, 1963.

Medeiros, James A. and **Schmit, David D.** *Public Bureaucracy: Values and Perspectives.* Massachusetts.: Duxbury Press, North Scituate, 1977.

Miline, R.S."Formalism Reconsidered." *Philippine Journal of Public Administration,* Vol. 14, No. 1, (1970), pp. 21-30.

Monroe, Michael L. "Prismatic Behavior in the United States." *Journal of Comparative Administration,* Vol. 2, No. 2,(1970), pp. 229-242.

Montgomery, John D. and **Siffin, William J.** (Eds). *Approaches to Development, Political Administration and Change.* New York: McGraw-Hill Book Company, 1966.

Mouzellis, N.P. *Organization and Bureaucracy: An Analysis of Modern Theories.* London: Routledge and Kegan Paul, 1967.

Myrdal, Gunnar. *Economic and Theory and Under-Developed Regions.* London: General Duckworth & Co. Limited, 1957.

Nakhleh, Emile A. *The United States and Saudi Arabia: A Policy Analysis.* Washington D.C. : American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1975.

Nordlinger, Eric A. *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments.* Englewood Cliffs, N.J.: Printice-Hall Inc., 1977.

Osborne, David and Guebler, Ted. *Reinventing Government.* 4th, (ed.) California: Addison-Wesley Publishing Company, Inc. 1992.

Peters, Charles and **Nelson, Michael** (Eds.). *The Culture of Bureaucracy.* New York: Holt, Rinehart and Winston, 1978.

Poats, R.M. *Technology for Developing Nations, New Directions for U.S. Technical Assistance.* Washington D.C.: Brookings Institute, 1972.

Presthus, Robert. "Toward A Theory of Administrative Behavior." *Administrative Science Quarterly,* (June 1958), pp. 48-72.

Riggs, Fred W. "Agraria and Industria, Toward a Typology of Comparative Administration." In: William Siffin, (Ed.) *Towards a Comparative Study of Public Administration.* Indiana: Indiana University Press, 1959.

Riggs, Fred W. *The Ecology of Public Administration.* Bombay: Asia Publishing House, 1961.

_______. (Bureaucrats and Political Development : A Paradoxical View." In: Joseph La Palombara (Ed.) *Bureaucracy and Political Development,* N.J.: Princeton University Press, 1963.

_______. *The Ecology of Development.* Bloomington: Comparative Administration Group, Indiana University, 1964.

_______. *Administration in Developing Countries, The Theory of Pristomatic Society.* Boston: Houghton-Mifflin Company, 1964.

_______ ."Administrative Development: An Elusive Concept." In: Montgomery and Siffin (Eds.), *Approach to Development: Political Administrative and Change.* New York: McGraw-Hill Book Co., 1966.

_______ .*Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Policy.* Honolulu: East West Center Press, 1967.

_______ .*Prismatic Society Revisted.* Morristown, N.J.: General Learning Press, 1973.

_______ ."The Group and Movement: Notes on Comparative and Development Administration", *Public Administration Review,* Vol. 36, No. 6, (1976), pp. 648-54.

_______. and **Weidner Edward W.** *Models and Priorities in the Comparative Study of Public Administration, Comparative Administration Group.* Washington, D.C.: ASPA, 1968.

Rubenstein, Albert H. and **Haberstoh, Chadmic J.** *Some Theories of Organization.* Homewod, Illinois: Richard D. Irwin, Inc., and the Dorsey Press, 1966.

Samuel, Harold and **Martin, Eleen.** *The Structure of Local Government: A Comparative Survey for 81 Countries.* IULA: The Hague, 1967.

Schneider, William. *Food, Foreign Policy and Raw Material, Cartels.* New York: Crane, Russak Company Inc., 1976.

Siffin, William J. (Ed.) *Toward the Comparative Study of Public Administration.* Indiana: Indiana University Press, 1957.

Sigelman, Lee. "In Search of Comparative Administration." New York: *Public Administration Review*, Vol. 36, No. 6,(1976), pp. 621-625.

Simon, Herbert. *Administrative Behavior, 3rd* ed. New York: the Free Press, 1976.

Smith, Michale P. "Self-Fulfilment in A Bureaucratic Society: A Commentary on the Thought of Gabriel Marcel." *Public Administration Review,* No. 1, (Jan - Feb,1969), pp. 25-32.

Spenser, Daniel L. and **Womiak, Alexander** (Eds.). *The Transfer of Technology to Developing Countries.* New York: Praeger, 1967.

Staley, Eugene. *The Future of Under-Developed Countries.* New York: Harper and Brothers, 1954.

Stene, Edwin *et al.. Public Administration in the Philippines.* University of the Philippine,: Institute of Public Administration, 1955.

Sutton, F. *Social Theory and Comparative Politics.* N.J.: Princeton University Press, 1955.

Swerdlow, Irving (Ed.). *Development Administration.* Syracuse, 1963.

Tamano, Mamintal A.J. *Autonomy: To Keep This Nation Intact.* Manila: Foreign Service Institute, 1986.

Taylor, John G. *The Shape of Minds to Come.* New York: Penguin Books Inc., 1971.

Thompson, Victor A. *A Bureaucracy and the Modern World.* N.J.: General Learning Press,1976.

Toffler, Alvin A. *Future Shock.* New York: Rondom House,1970.

____________ . *The Thirdwar.* New York: Bontham Books, 1981.

Valsen, E.H. "Positive Formalism: Adesideratum for Development." *Philippine Journal of Public Administration,* Vol. 12, No. 1, (1968), pp. 3-6.

Waldo, Dwight *The Study of Public Administration.* New York: Rondem House,, 1961.

Ward, Rustow E. and **Macrids, Roy C.** *Modern Political Systems: Asia.* Englewood Cliffs, N.Y.: Princeton Hall Inc.,1953.

Waterson, A. *Development Planning.* Baltimore: The John Hopkins Press, 1965.

Weber, Max. *The Theory of Social Economic Organizations* (1909). Translated by: Talcott Parsons and A.M. Handerson. New York: Oxford University Press, 1948.

Williams, T.D. *Public Administration: The People's Business.* Boston: Little Brown and Company, 1980.

Wilson, Woodow. "The Study of Public Administration." *Political Science Quarterly,* Vol. 11, No. 1, (June 1887).

ثبت المصطلحات

(أولاً : عربي – إنجليزي)

(ثانيًا : إنجليزي – عربي)

أولاً : عربي – إنجليزي



إبداع	Innovation
اتخاذ القرار	Decison making
اتصال	Communication
اجتماع سياسي	Political rally
إجراءات	Procedures
إجراءات إدارية	Administrative procedures
إحباط	Frustration
اختبارات التوظيف	Employment tests
اختبارات الجدارة	Efficiency tests
اختبار الصلاحية	Fitness test
الأخلاق والإدارة	Ethics and aministration
الأداء الممتاز	Excellent performance
الأداء الوظيفي	Performance
إدارة	Administration
إدارة اتحادية	Federal administration
إدارة الأفراد	Personnel administration
إدارة إقليمية	Regional administration
إدارة تسلطية	Authoritarian administration

Undemocratic administration	إدارة تسلطية - (غير ديمقراطية)
Development administration	إدارة التنمية
Modern administration	إدارة حديثة
Governmental administration	الإدارة الحكومية
Private administration	الإدارة الخاصة
International administration	الإدارة الدولية
Democratic administration	الإدارة الديمقراطية
Public administration	إدارة عامة
Comparative public administration	الإدارة العامة المقارنة
Military administration	الإدارة العسكرية
Scientific management	الإدارة العلمية
Top management	إدارة عليا
Local administration	إدارة محلية
Public personnel administration	إدارة شؤون الموظفين
Middle management	الإدارة الوسطى
National administration	إدارة وطنية
Administrative	إداري
Dual nationality	ازدواج الجنسية
Crisis	أزمة
Research methods	أساليب البحث العلمي
Questionnaire	استبانة
Strategy	استراتيجية
Graft	استغلال (للوظيفة)
Stability	استقرار
Autonomy	استقلال
Red tape	أسلوب روتيني
Scientific method	الأسلوب العلمي
Technology transfer by transportation	استيراد التقنية عن طريق النقل

Reform .... إصلاح
Civil service reform .... إصلاح الإدارة المدنية
Subdelegation .... إعادة تفويض السلطات
Reorganization .... إعادة تنظيم
Administrative reorganization .... إعادة التنظيم الإداري
Job announcement .... الإعلان عن وظائف
Hypothesis .... افتراضات نظرية
Seniority .... أقدمية
Self-sufficiency .... الاكتفاء الذاتي
Nation .... أمة
Essay tests .... امتحانات مقالية
Civil service examinations .... امتحانات الخدمة المدنية
Entrance examination .... امتحانات الدخول في الخدمة
Eligible test .... امتحان الصلاحية
Concession .... امتياز
Mass production .... إنتاج ضخم
Outstanding performance .... إنتاج متفوق
Prevelence of public bureaucracy .... انتشار البيروقراطية
Depression .... انخفاض مستوى المعنويات
Amalgamation .... اندماج
Fusion .... انصهار الأهداف (دمج أهداف المنظمة مع أهداف الموظف)
Discipline .... انضباط
Symbol Systems .... أنظمة الرموز
Patterns .... أنماط
Administrative patterns .... أنماط إدارية
Political power patterns .... أنماط السلطة السياسية
Ecology of administration .... إيكولوجية الإدارة



Research .... بحث

Scientific research .... بحث علمي

Exchange programs .... برامج التبادل

Aid programs .... برامج مساعدات

Parliament .... برلمان

Program .... برنامج

Platform .... برنامج عمل

Expanded program .... برنامج موسع

Conceptual construction .... بناء تصوري

Institution building .... بناء المؤسسات

International bank .... البنك الدولي

Social structure .... البنية الاجتماعية

بوسدكورب، إصلاح إداري للعالم لوثوجيوليك من الحروف الأولى لواجبات القائد الإداري، تخطيط، تنظيم، إدارة أفراد، توجيه، تنسيق، تقارير، ميزانية .... POSDCORB

Bureaucrat .... بيروقراطي

Bureaucracy .... بيروقراطية

Environment .... بيئة

Political environment .... البيئة السياسية

Job environment .... بيئة العمل والمؤثرات المحيطة

ت

Influence .... التأثير (قدرة السيطرة)

Impact of traditions .... تأثير العادات والتقاليد

Indoctrination .... التأثير العقائدي
Rationalization .... ترشيد
Work simplification .... تبسيط إجراءات العمل
Group homogenity .... التجانس بين أفراد الجماعة
Modernization .... التحديث
Policy determination .... تحديد السياسة
Analysis .... تحليل
Performance analysis .... تحليل الأداء
Administrative analysis .... التحليل الإداري
Micro analysis .... التحليل الجزئي
Methods analysis .... تحليل الطرق (للعمل)
Macro analysis .... التحليل الكلي
System analysis .... تحليل النظم
Job analysis .... تحليل الوظائف
Ethnocentrism .... تحيز الفرد لجماعة وتبني رأيهم
Administrative planning .... التخطيط الإداري
National planning .... التخطيط القومي
Pre - entry training .... التدريب قبل الالتحاق بالعمل
In-Service training .... التدريب أثناء الخدمة
On the-gob training .... التدريب على العمل
Rationalization of work .... ترشيد العمل
Promotion .... الترفيع (الترقية)
Promotion by seniority .... الترفيع بالأقدمية
Hierarchy .... التسلسل الرئاسي في التنظيم البيروقراطي
Automation .... التشغيل الآلي
Configurations .... تشكيلات (ترتيبات)

Industrialization	التصنيع
Classifications	تصنيفات
Collaboration	تضامن
Human collaboration	التضامن الإنساني
Development	تطور
National development	التطور القومي
Organization development	تطوير المنظمات
Instructions / directives	تعليمات
Generalizations	تعميمات
Appointment	تعيين
Excepted appointment	التعيين الاستثنائي
Nepotism	تعيين الأقارب (المحسوبية في التوظيف)
Administrative change	التغيير الإداري
Delegation of authority	تفويض السلطة
Reports	تقارير
Fitness reports	تقارير الصلاحية
Service reports	تقارير الكفاءة
Traditions	التقاليد والعادات
Evaluation of performance	تقدير الأداء (الوظيفي)
Technology	التقنية
Self-appraisal, evaluation	التقويم -(أو التقدير الذاتي)
Performance appraisal	تقويم الأداء
Integration	التكامل
Capital formation	تكوين رأس المال
Adabtability	تكيف
Solidarity	تماسك
Formalism	التمسك بالشكليات
Routing	تنظيم إجراءات العمل

Administrative organization	تنظيم إداري
Formal organization	تنظيم رسمي
Malorganization	تنظيم سيئ
Military organization	التنظيم العسكري
Informal organization	تنظيم غير رسمي
Ideal organization	تنظيم مثالي
Line organization	التنظيم الهرمي
Executive	تنفيذي
Administrative development	التنمية الإدارية
Political development	التنمية السياسية
Community development	تنمية المجتمع
Direction	التوجيه
Distribution of power	توزيع السلطة
Position allocation	توزيع المراكز
Recommendations	توصيات
Patronage	توظيف الأنصار والمؤيدين

ث

Culture	الثقافة
Civic culture	ثقافة مدنية (الشعور بواجب المواطنين)

ج

Proficiency	جدارة
Pressure groups	جماعات الضغط
Interest groups	جماعات المصالح
Elite groupss	جماعات النخبة
Group	جماعة
Comparative Administration Group (CAG)	جماعة الإدارة المقارنة

Community	جماعة ذات تنظيم مشترك ومصالح مشتركة
Association	جمعية
American society of public administration (ASPA)	الجمعية الأمريكية للإدارة العامة
General assembly	جمعية عامة (منظمة الأمم المتحدة)
Functionally deffuse	الجهاز الإداري الذي يقوم بوظائف متعددة
Large scale organization	الجهاز الإداري الضخم
Governmental machinary	الجهاز الحكومي

ح

Status	الحالة الاجتماعية
Gross power	حجم إجمالي للقوة
Party	حزب
Political party	حزب سياسي
Human rights	حقوق الإنسان
Government	حكومة
Coalition government	حكومة ائتلافية
Military government	حكومة عسكرية
Local government	حكومة محلية
Central government	حكومة مركزية
Governmental	حكومي
Federal government	حكومة اتحادية
Seminar	حلقة دراسية
Incentives	حوافز

خ

Experience	الخبرة والتجربة
Manpower specialist	خبير في القوى البشرية
Service	خدمة

Government service	الخدمة الحكومية
Civil service	الخدمة المدنية
Convented civil service	خدمة مدنية تعاقدية
Plan	خطة
Five-year plan	خطة السنوات الخمس
Short term plan	خطة قصيرة المدى
Long range plan	خطة طويلة الأجل
Lines of authority	خطوط السلطة

د

Motivation	دافع
Departments	دوائر حكومية
Diplomats	الدبلوماسيون
Income	الدخل
National income	الدخل القومي
Management survey	دراسة إدارية شاملة
Pilot study	دراسة تمهيدية
Motion study	دراسة الحركة
Time and motion study	دراسة الزمن والحركة
Survey	دراسة شاملة (مسح شامل)
Manpower survey, study	دراسة القوى البشرية
Constitution	دستور
Less developed nations	الدول الأقل تقدمًا
Federal state	دولة اتحادية (فيدرالية)
Administrative state	دولة إدارية
Development state	دولة التنمية
Service state	دولة الخدمة
Welfare state	دولة الرفاهية

Garrison state	دولة عسكرية
Transitional states	دولة تمر بفترة انتقالية
New states	الدول الجديدة
Modern states	الدول الحديثة
Industrialized countries	دول صناعية
Undeveloped states	الدول غير المتطورة (المتخلفة)
Recipient states	دول متسلمة للمعونات
Highly developed nations	الدول المتطورة
Advanced states	الدول المتقدمة
Unitary state	دولة موحدة
Developed States	الدول النامية
Donar states	الدول الواهبة للمعونات
Dynamic of administration	ديناميكية الإدارة
Group dynamic	ديناميكية الجماعة

ذ

Artificial intelligence	ذكاء صناعي
Influential	ذو نفوذ وتأثير على سلوك الآخرين

ر

Public openion	الرأي العام
Rank	رتبة
Bribery	رشوة
External control	رقابة خارجية
Direct control	رقابة مباشرة
Ombudsman	الرقيب الإداري (الأمبودسمان)
Routine	الروتين (إجراءات عمل متكررة يؤديها الموظف يوميًا)
Team spirit	روح الفريق

Presidency .... رئاسة

ز

Agraria .... زراعي (مجتمع)

Colleague .... زميل

س

Cybernetics .... السبرنطاقية

Public records .... السجلات العامة

Ambassador .... سفير

Permanent secretary .... السكرتير الدائم

Authority .... سلطة

Charismatic authority .... السلطة الأبوية

Administrative authority .... السلطة الإدارية

Line Authority .... سلطة تنفيذية

Traditional authority .... سلطة تقليدية

Formal power, public authority .... سلطة رسمية

Rational authority .... السلطة الرشيدة

Legitimate authority .... السلطة الشرعية

Ultimate authority .... السلطة النهائية (المرجع الأساسي)

Functional authority .... سلطة وظيفية

Behavior .... السلوك

Administrative behavior .... السلوك الإداري

Human behavior .... سلوك الإنسان

Group behavior .... سلوك الجماعة

Rational behavior .... السلوك الرشيد

Maladministration .... سوء الإدارة

Malintegration .... سوء التكامل

سوء التنفيذ .... Dysfunction
سوق مفتوحة .... Bazar
سهولة التنقل الوظيفي .... Job Mobility
سياسة .... Policy
سياسة الاختيار .... Selection Policy
سياسة إدارة الأفراد .... Personnel Policy
سياسة الباب المفتوح .... Open Door Policy
سياسة تنفيذية .... Executive Policy
سياسة التوظيف .... Employment Policy
سياسة حكومية .... Governmental Policy
السياسة العامة .... Public Policy
سياسة مالية .... Fiscal Policy
سياسة مرنة .... Flexible Policy
سياسة موحدة .... Uniform Policy
سياسي .... States man
سيطرة مباشرة .... Direct Command

ش

شبه بيروقراطي .... Semi bureaucratic
شكل هرمي .... Hierarchy
الشرعية .... Legitimacy

ص

صالة: اصطلاح استعمله رجز للتعبير عن الدوائر الحكومية في المجتمعات المنشورية .... Sala
صالح للتوظيف .... Eligible
صلابة (عدم المرونة الكافية في العمل) .... Inflexibility
الصندوق الخاص .... Special fund
صندوق الطوارئ (مخصصات مالية للصرف في الحالات الطارئة) .... Contingent fund

United Nations Children's Fund .... صندوق منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونسيف)

ض

Consolidation .... ضم – توحيد

ط

Ruling class .... الطبقة الحاكمة
Channels of communication .... طرق الاتصال
Techniques .... طرق فنية لإنجاز العمل

ظ

Political conditions .... الظروف السياسية

ع

Folkways .... العادات والتقاليد
Third world .... العالم الثالث
Public .... عام
Governmental revenues .... العائدات الحكومية
Instability .... عدم الاستقرار
Political instability .... عدم الاستقرار السياسي
Deconcentration .... عدم التركيز
Incompetence .... عدم الجدارة
Inefficiency .... عدم الكفاءة
League .... عصبة (هيئة)
Modernity .... عصرية
Ideology .... عقيدة (فلسفة فكرية أو سياسية أو اجتماعية)
Group ideology .... عقيدة الجماعة
Public relations .... العلاقات العامة

علم الاجتماع .... Sociology
علماء .... Scientists
علم أمراض البيروقراطية .... Bureau pathology
علم النفس الاجتماعي .... Social psychology
علماء الاجتماع .... Social scientists
العلوم الاجتماعية .... Social sciences
العلوم الإدارية .... Administrative sciences
العلوم السلوكية .... Behavioral sciences
العلوم السياسية .... Political sciences
عمل (وظيفة) .... Job
العمل بالصفة الرسمية .... Depersonalization
عمل جماعي .... Team work
عمل مشترك .... Joint action
عملي (واقعي) .... Pragmatic
العملية الإدارية .... Administrative process
العنصر الإنساني .... Human factor

غ

غير صالح للعمل .... Ineligible
غير متمايز .... Undifferentiated

ف

الفاعلية .... Effectivness
فترة انتقالية .... Transitional period
فريق .... Team
فساد .... Corruption
فن الإدارة .... Art of administration
فن القيادة .... Art of leadership

ق

Charter act .... قانون العهد

Leader .... قائد إداري أو زعيم سياسي

Charismatic leader .... قائد بطولي

Bureaucratic leader .... قائد بيروقراطي

Nominal leader .... قائد (محدود السلطات والمسؤوليات)

Informal leader .... قائد غير رسمي

Expedient leader .... قائد واقعي في تصرفاته

Decision .... قرار

Group decisions .... قرارات جماعية

Irrevocable decision .... قرار نهائي

Private sector .... القطاع الخاص

Public sector .... القطاع العام

Communication channels .... قنوات الاتصال

Rules .... قواعد (نظم)

Power .... القوة

Manpower .... القوة البشرية

Leadership .... قيادة

Directive leadership .... قيادة آمرة (موجهة)

Authoritorian leadership .... قيادة تسلطية

Traditional leadership .... قيادة تقليدية

Executive leadership .... قيادة تنفيذية (تمارس سلطات واسعة)

Dogmatic leadenip .... قيادة حازمة (عقائدية)

Democratic leadership .... قيادة ديمقراطية

Permessive (Distributive) leadership .... القيادة السمحة

Political leadership .... قيادة سياسية

Effective leadership .... قيادة فعالة

Group oriented leadership .... قيادة مهمة
Performance rating .... قياس الأداء
Graphic rating scale .... القياس البياني (لكفاءة الموظف)
Merit rating .... قياس الجدارة
Mutual rating .... القياس المتبادل
Service rating .... قياس مستوى الخدمة
Values .... قيم
Social values .... قيم اجتماعية

ك

Senior employees .... كبار الموظفين والمسؤولين
Efficiency .... الكفاءة
Administrative efficiency .... الكفاءة الإدارية

ل

Decentralization .... اللامركزية
Fact-finding committee .... لجنة تقصي الحقائق
Executive committee .... لجنة تنفيذية
Ad hoc committee .... لجنة خاصة مؤقتة
Sub committee .... لجنة فرعية
Central committee .... لجنة مركزية
Interim committee .... لجنة مؤقتة
Regulations .... لوائح

م

Max Weber .... ماكس فيبر (عالم الاجتماع الألماني)
Followup .... متابعة العمل
Decision maker .... متخذ (صانع) القرار

Variables .... متغيرات
Diffracted .... متفرق الوظائف
Eodiffracted .... متفرق بدائي
Neodiffracted .... متفرق الوظائف حديثًا (المتفرق الجديد)
Intensively agricultural societies .... مجتمعات زراعية جدًا
Transitional society .... مجتمع انتقالي
Traditional society .... مجتمع تقليدي
Industrial lsociety .... مجتمع صناعي متقدم
Homogeneous society .... مجتمع متجانس
Differentiated society .... مجتمع متمايز
Prismatic society .... المجتمع المنشوري
Board .... مجلس
United Naitons Economic and Social Council .... المجلس الاقتصادي والاجتماعي لمنظمة الأمم المتحدة
Senate .... مجلس الشيوخ (الأمريكي)
House of Commons .... مجلس العموم البريطاني
House of Lords .... مجلس اللوردات
House of Representatives .... مجلس النواب
Favoritism .... محسوبية
Policy selectors .... مختارو السياسة
Outputs .... مخرجات
Inputs .... مدخلات
Socio-psychological approach .... المدخل الاجتماعي النفسي
One-dimensional approach .... المدخل أحادي البعد
Ecological approach .... المدخل البيئي (الإيكولوجي)
Historical appraoch .... المدخل التاريخي
Empirical approach .... المدخل التجريبي
Two-dimensional approach .... المدخل ثنائي البعد
Idiographic approach .... مدخل دراسة الحالات الفردية

Constitutional legal, historical approach .... المدخل الدستوري القانوني (التاريخي)
Analogical approach .... المدخل الذي يدرس أوجه التشابه في أحد مقومات الهياكل التنظيمية
Homological approach .... المدخل الذي يدرس أوجه التشابه وأوجه الاختلاف بين الهياكل التنظيمية
Behavioral approach .... المدخل السلوكي
Political approach .... المدخل السياسي
Scientific approach .... المدخل العلمي
Rational legal approach .... المدخل القانوني الرشيد
Normative approach .... مدخل معياري أو تقويمي
Descriptive approach .... المدخل الوصفي
Functional approach .... المدخل الوظيفي
Nomothetic approach .... مدخل يهدف إلى الحصول على قواعد وافتراضات عامة
Behavioral school .... المدرسة السلوكية
Senior positions .... مراكز (وظائف عليا)
Public utilities .... مرافق عامة
Stage .... مرحلة
Decree .... مرسوم
Centralization .... المركزية
Flexibility .... مرونة
Open examination .... مسابقة مفتوحة
Foreign aids .... مساعدات أجنبية
Regional Aids, assistances .... مساعدات إقليمية
Technical assistances .... مساعدات تقنية
Bilateral assistances .... مساعدات ثنائية
External assistance .... مساعدة خارجية
Financial aid .... مساعدة مالية
Reciprocal assistance .... المساعدة المتبادلة في إطار تعاون المنظمات (أو الدول)
Levels of administration .... مستويات الإدارة
Levels of authority .... مستويات السلطة

Standard of living	المستوى المعيشي
Responsibility	المسؤولية
Administrative responsibility	المسؤولية الإدارية
Public responsibility	المسؤولية العامة
Shared decision making	المشاركة في اتخاذ القرارات
Projects	مشروعات
Governmental projects	مشروعات حكومية
Problems	مشكلات
International administrative problems	مشكلات الإدارة الدولية
Conciliation	مصالحة
Mutual interest	مصالح مشتركة
Governmental agency	مصلحة حكومية
National interest	المصلحة القومية
Formulation of policy	مصنّع السياسة
Complex	معقد
Concept	مفهوم عام
Interview	مقابلة شخصية
Standard / Norms	مقاييس
Policy initiations	مقترحو السياسة
Ability	مقدرة
Canteen	مقصف محدود العضوية، ومحدد الأسعار
Malintegration scale	مقياس مدى التكامل من عدمه
Bureau	مكتب – ديوان
Foreign office	مكتب الشؤون الخارجية
Staffing	ملء الوظائف
Adaptability	ملاءمة – تكيف –
Symposium	مناقشة متخصصة
Permanent representative	مندوب دائم

Eoprismatic .... منشوري بدائي (المنشوري الأوّلي)
Neoprismatic .... منشوري حديث
Region .... منطقة
Logical positivism .... المنطقية الوضعية (الواقعية)
United Nations Organization .... منظمة الأمم المتحدة
United Nations Food & Agriculture Organization .... منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة
United Nations Educational, Scientific and Culture Organization .... منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة
United Nations Emergency Force .... منظمة الأمم المتحدة للطوارئ
Bureaucratic organization .... منظمة بيروقراطية
International organization .... منظمة دولية
World Health Organization .... منظمة الصحة العالمية
Conference .... مؤتمر
Summit conference .... مؤتمر قمة
Qualifications .... مؤهلات
Professionalizations .... مواصفات مهنية
Incumbent .... موظف ثابت في مكتب معين
Permanent employee .... موظف دائم
Public servant / civil servant .... الموظف العام
Bureaucrats .... موظفو الجهاز الإداري (بيروقراطيون)
Key functions .... مهام (وظائف) رئيسة
Profession .... مهنة (حرفة)
United Nations Charter .... ميثاق منظمة الأمم المتحدة



Deputy .... نائب أو وكيل
Deputy premier .... نائب رئيس الوزراء
Findings .... نتائج بحث

Elite .... نخبة
Panel forum .... ندوة علمية
Span of control .... نظام التمكن والإشراف
Jurisdiction .... نظام السلطة والاختصاص
Scope of authority and responsibility .... نظام السلطة المسئولية
System .... نظام جهاز
Integrated system .... نظام إداري متكامل
Scalar process .... النظام التدريجي
Merit system .... نظام الجدارة
Political system .... النظام السياسي للدولة
System of rules and procedures .... نظام القواعد والإجراءات الإدارية
Spoils system .... نظام المحسوبية (نظام الغنائم الذي تأثر بالاعتبارات السياسية والحزبية - في النظام الأمريكي)
Closed system .... نظام مغلق
Open system .... نظام مفتوح
Theory of organization .... نظرية التنظيم الإداري
Rank relations classification .... نظرية الرتبة التقليدية (التي تعتمد على اعتبارات شخصية)
Human relations theory .... نظرية العلاقات الإنسانية
General system theory .... نظرية النظم العامة
Classic administrative Systems .... النظم الإدارية التقليدية
Civil service regulations .... نظم الخدمة المدنية
Evaluation forms .... نماذج التقدير
Model .... نموذج
Communication model for social sciences .... نموذج اتصالات للعلوم الاجتماعية
Fused model .... نموذج اندماجي

النموذج البيروقراطي	Bureacratic model
نموذج الصالة	Prismatic Sala model
نموذج فيبر البيروقراطي	Weberian model
نموذج متفرق (الوظائف)	Diffracted model
نموذج متفرق الوظائف البحت	Orthodiffracted model
نموذج متمايز	Differentiated model
نموذج مثالي للبيروقراطية	Ideal type of bureaucracy
نموذج منشوري بحت	Orthoprismatic model

هـ

هربرت سيمون (رائد المدرسة السلوكية)	Herbert A. Simon
الهيكل الوظيفي الرشيد	Rationalized job structure
هيئة	Commission
هيئة استشارية	Staffing agency
الهيئة التنفيذية	Executive branch
هيئة الخدمة المدنية (في الولايات المتحدة)	Civil Service Commission
هيئة حماية أنظمة الجدارة (في الولايات المتحدة)	Merit Protection Agency
هيئة مستقلة	Independent agency
هيئة الموظفين المركزية	Central personnel agency

و

واجبات	Duties
وثائق (مستندات)	Documents
وزارة الخارجية الأمريكية	Departments of State
وزراء سفراء	Ambassador ministers
الوزير الأول (رئيس الوزراء)	Premier
وصف الوظائف	Job description

Policy formation	وضع السياسة
Status quo	الوضع القائم
Functions	وظائف
Governmental functions	وظائف حكومية
Position	وظيفة
Key job	وظيفة رئيسة
Political consciousness	الوعي السياسي
Agency for International Development	وكالة الإنماء الدولية
Agency	وكالة أو هيئة
International agency	وكالة دولية
Public agency	وكالة عامة
Specialized agency	وكالة متخصصة (تابعة لمنظمة الأمم المتحدة)
Central agency	وكالة مركزية

ثانيـًا : إنجليزي - عربي



Ability .... مقدرة
Adabtability .... تـكـيـف
Ad hoc committee .... لجنة خاصة مؤقتة
Administration .... إدارة
Administrative .... إداري
Administrative analysis .... التحليل الإداري
Administrative authority .... السلطة الإدارية
Administrative behavior .... السلوك الإداري
Administrative change .... التغيير الإداري
Administrative development .... التنمية الإدارية
Administrative efficiency .... الكفاءة الإدارية
Administrative petterns .... أنماط إدارية
Administrative planning .... التخطيط الإداري
Administrative procedures .... إجراءات العمل الإدارية
Administrative process .... العملية الإدارية
Administrative reorganization .... إعادة التنظيم الإداري
Administrative responsibility .... المسؤولية الإدارية
Administrative sciences .... العلوم الإدارية

Administrative state .... دولـــــة الإدارة

Advanced states .... الدول المتقـدمة

Advancement .... التقدم

Agency .... وكالة أو هيئة

Agency for International Development .... وكالة الإنماء الـدولية

Agraria .... زراعي (مجتمع)

Aid programs .... برامج مساعدات

Amalgamation .... اندماج

American Society of Public Administration (ASPA) .... الجمعية الأمريكية للإدارة العامة

Ambassador ministers .... وزراء سفراء

Analysis .... تحـلـيـل

Art of administration .... فـن الإدارة

Art of leadership .... فن القـيادة

Artificial intelligence .... ذكاء صناعي

Association .... جمعية

Authoritorian administration .... إدارة تسلطيـة

Authoritorian leadership .... قيـادة تسلطية

Authority .... سلطة

Automation .... التشغيل الآلي

Autonomy .... استقلال

B

Bazaar .... سوق غير محددة الأسعار

Behavior .... السـلوك

Behavioral approach .... المدخل السـلوكي

Behavioral school .... المدرسة السلوكية

Behavioral sciences .... العلوم السلوكية
Bilateral assistances .... مساعدات ثنائية
Board .... مجلس
Bribery .... رشوة
Bureau .... مكتب (ديوان)
Bureaucracy .... بيروقراطية
Bureaucrat .... بيروقراطي
Bureaucrats .... موظفو الجهاز الإداري (بيروقراطيون)
Bureaucratic leader .... قائد بيروقراطي
Bureaucratic model .... النموذج البيروقراطي
Bureaucratic organization .... منظمة بيروقراطية
Bureau Pathology .... علم أمراض البيروقراطية

C

Canteen .... مقصف محدود العضوية، ومحدد الأسعار
Capital formation .... تكوين رأس المال
Capital agency .... وكالة مركزية
Central committee .... لجنة مركزية
Central government .... حكومة مركزية
Central Intelligence Agency .... وكالة المخابرات المركزية
Centralization .... المركزية
Central personnel agency .... هيئة الموظفين المركزية
Chancellor of the exchequer .... وزير المالية
Channels of communications .... طرق الاتصال
Charismatic authority .... السلطة الأبوية
Charismatic leader .... قائد بطولي
Charter act .... قانون العهد
Civic culture .... ثقافة مدينية (الشعور بواجب المواطنين)
Civil servant .... موظف عام

Civil service .... الخدمة المدنية
Civil Service Commission .... هيئة الخدمة المدنية (في الولايات المتحدة)
Civil service examinations .... امتحانات الخدمة المدنية
Civil service reform .... إصلاح الإدارة المدنية
Civl service regulations .... نظم الخدمة المدنية
Classic administrative systems .... النظم الإدارية التقليدية
Classifications .... تصنيفات
Closed career system .... النظام المغلق
Coalition government .... حكومة ائتلافية
Collaboration .... تضامن
Colleague .... زميل
Commission .... هيئة
Communication .... اتصال
Communication channels .... قنوات الاتصال
Communication model for social sciences .... نموذج اتصالات للعلوم الاجتماعية
Community .... جماعة ذات تنظيم مشترك ومصالح مشتركة
Community development .... تنمية المجتمع
Comparative Administration Group (CAG) .... جماعة الإدارة المقارنة
Comparative public administration .... الإدارة العامة المقارنة
Complex .... معقد
Concept .... مفهوم عام
Conceptual construction .... بناء تصوري
Concession .... امتياز
Conciliation .... مصالحة
Conference .... مؤتمر
Configurations .... تشكيلات (ترتيبات)
Consolidation .... ضم (توحيد)
Constitution .... دستور
Constitutional legal historical approach .... المدخل الدستوري القانوني التاريخي

Contingent fund .... صندوق الطوارئ
Convented civil service .... خدمة مدنية تعاقدية
Corruption .... فساد
Crisis .... أزمة
Culture .... ثقافة

D

Decentralization .... اللامركزية
Decision .... قرار
Decision maker .... متخذ (صانع) القرار
Decision making .... صناعة القرار
Deconcentration .... عدم التركيز
Decree .... مرسوم
Delegation of authority .... تفويض السلطة
Democratic leadership .... قيادة ديمقراطية
Department .... دائرة حكومية
Department of State .... وزارة الخارجية الأمريكية
Depersonalization .... العمل بالصفة الرسمية
Depression .... انخفاض مستوى المعنويات
Deputy .... نائب أو وكيل
Deputy premier .... نائب رئيس الوزراء
Descriptive approach .... المدخل الوصفي
Developed nations .... الدول النامية
Development .... تطور
Development administration .... إدارة التنمية
Development state .... دولة التنمية
Diffracted .... متفرق
Diffracted model .... نموذج متفرق (الوظائف)

Differentiated model .... نموذج متمايز
Differentiated society .... مجتمع متمايز
Diplomats .... الدبلوماسيون
Direct command .... سيطرة مباشرة
Direct control .... رقابة مباشرة
Direction .... التوجيه
Directive leadership .... قيادة آمرة (موجهة)
Directives .... تعليمات - توجيهات
Discipline .... انضباط
Distribution of Power .... توزيع السلطة
Documents .... وثائق (مستندات)
Dogmatic leadership .... قيادة (عقائدية)
Donar states .... الدول الواهبة للمعونات
Dual nationality citizenship .... ازدواج الجنسية
Duties .... واجبات
Dynamic of administration .... ديناميكية الإدارة
Dysfunction .... سوء التنفيذ

E

Ecological approach .... المدخل البيئي (الإيكولوجي)
Ecology of administration .... إيكولوجية الإدارة
Effective leadership .... قيادة فعالة
Effectivness .... الفاعلية
Efficiency .... الكفاءة
Eligible .... صالح للتوظيف
Eligible test .... امتحان الصلاحية
Elite .... نخبة
Elite groups .... جماعات النخبة

Empirical approach .... المدخل التجريبي
Employment policy .... سياسة التوظيف
Employment tests .... اختبارات التوظيف
Entrance examination .... امتحانات الدخول في الخدمة
Environment .... بيئة
Eodiffracted .... متفرق بدائي
Eoprismatic .... منشور بدائي
Essay tests .... امتحانات مقالية
Ethics and administration .... الأخلاق والإدارة (تطبيق السلوك الأخلاقي والأدبي في أجهزة الخدمة المدنية)
Ethnocentrism .... تحيز الفرد لجماعة وتبني رأيهم
Evaluation forms .... نماذج التقدير
Evaluation of performance .... تقدير الأداء الوظيفي
Excellent performance .... الأداء الممتاز
Excepted appointment .... التعيين الاستثنائي
Excepted positions .... وظائف لايخضع من يشغلها لنظام الكفاءة
Exchange programs .... برامج التبادل
Executive .... تنفيذي
Executive branch .... الهيئة التنفيذية
Executive committee .... لجنة تنفيذية
Executive leadership .... قيادة تنفيذية (تمارس سلطات واسعة)
Executive policy .... سياسات تنفيذية
Expanded programs .... برنامج موسع
Expedient leader .... قائد واقعي في تصرفاته
Experience .... الخبرة والتجربة
External assistance .... مساعدة خارجية
External control .... رقابة خارجية



Fact-finding committee .... لجنة تقصي الحقائق
Favoritism .... محسوبية
Federal administration .... إدارة اتحادية
Federal government .... حكومة اتحادية
Federal state .... دولة اتحادية (فيدرالية)
Financial aid .... مساعدة مالية
Findings .... نتائج بحث (نتائج تحقيق)
Fiscal policy .... سياسة مالية
Fitness reports .... تقارير الصلاحية
Fitness test .... اختبار الصلاحية
Five-Year plan .... خطة السنوات الخمس
Flexible policy .... سياسة مرنة
Flexibility .... مرونة
Folkways .... العادات والتقاليد
Follow-up .... متابعة العمل
Foreign aids .... مساعدات أجنبية
Foreign office .... مكتب الشؤون الخارجية
Formalism .... التمسك بالشكليات
Formal organization .... تنظيم رسمي
Formal power .... سلطة رسمية
Formulation of policy .... مصنَع السياسة
Frustration .... إحباط
Functional approach .... المدخل الوظيفي
Functional authority .... سلطة وظيفية
Functionally deffuse .... الجهاز الإداري الذي يقوم بوظائف متعددة ومختلفة (عدم التخصص)
Functions .... وظائف

Fused model .... نموذج اندماجي
Fusion .... انصهار الأهداف (دمج أهداف المنظمة مع أهداف الموظف)

G

Garrison state .... دولة عسكرية
Generalizations .... تعميمات
General assembly .... جمعية عامة (لمنظمة الأمم المتحدة)
General policy .... السياسة العامة
General system theory .... نظرية النظم العامة
Government .... حكومة
Governmental .... حكومي
Governmental agency .... مصلحة حكومية
Governmental administration .... الإدارة الحكومية
Governmental functions .... وظائف حكومية
Governmental machinery .... الجهاز الحكومي
Governmental policy .... سياسة حكومية
Governmental projects .... مشروعات حكومية
Governmental revenues .... العائدات الحكومية
Governmental service .... الخدمة الحكومية
Graft .... استغلال (للوظيفة)
Graphic rating scale .... القياس البياني (لكفاءة الموظف)
Gross power .... حجم إجمالي للقوة
Group .... جماعة
Group behavior .... سلوك جماعة
Group decision .... قرارات جماعة
Group dynamic .... ديناميكية الجماعة
Group homogenity .... التجانس بين أفراد الجماعة
Group ideology .... عقيدة الجماعة
Group oriented leaderhip .... قيادة جماعية موجهة



Herbert A. Simon .... هربرت سيمون (رائد المدرسة السلوكية)
Hierarchy .... التسلسل الرئاسي في التنظيم
Highly developed nations .... الدول المتطورة
Historical approach .... المدخل التاريخي
Homogeneous society .... مجتمع متجانس
Homological approach .. المدخل الذي يدرس أوجه التشابه وأوجه الاختلاف بين الهياكل التنظيمية
House of Commons .... مجلس العموم البريطاني
House of Lords .... مجلس اللوردات
House of Representatives .... مجلس النواب
Human behavior .... سلوك الإنسان
Human collaboration .... التضامن الإنساني
Human factor .... العنصر الإنساني
Human relations theory .... نظرية العلاقات الإنسانية
Human rights .... حقوق الإنسان
Hypothesis .... افتراضات نظرية

I

Ideal type .... نموذج مثالي
Ideology .... عقيدة (فلسفة فكرية أو سياسية أو اجتماعية)
Idiographic approach .... مدخل دراسة الحالات الفردية
Impact of traditions .... تأثير العادات والتقاليد
Incentives .... حوافز
Income .... الدخل
Incompetence .... عدم الجدارة
Incumbent .... موظف ثابت في مكتب معين
Independent agency .... هيئة مستقلة
Indoctrination .... التأثير العقائدي

Industria	مجتمع صناعي
Industrialization	التصنيع
Industrialized countries	دول صناعية
Inefficiency	عدم الكفاءة
Ineligible	غير صالح للعمل
Inflexibility	صلابة (عدم المرونة الكافية في العمل)
Influence	التأثير (قدرة السيطرة)
Influential	ذو نفوذ وتأثير على سلوك الآخرين
Information leader	قائد غير رسمي
Informal organization	تنظيم غير رسمي
Information flow	نقل المعلومات
Innovation	إبداع
Inputs	المدخلات
In-service training	التدريب في الخدمة
Instability	عدم الاستقرار
Institution building	بناء المؤسسات
Instructions	تعليمات
Integration	التكامل
Integrated system	نظام إداري متكامل
Intensively agricultural	مجتمعات زراعية جدًا
Interest groups	جماعات المصالح
Interim committee	لجنة مؤقتة
International administration	الإدارة الدولية
International administraton problems	مشكلات الإدارة الدولية
International agency	وكالة دولية
International Bank	البنك الدولي
International organizaton	منظمة دولية
Interview	مقابلة شخصية
Irrevocable decision	قرار نهائي



Job .... عمل أو وظيفة

Job analysis .... تحليل الوظائف

Job announcement .... الإعلان عن وظائف

Job description .... وصف الوظائف

Job environment .... بيئة العمل والمؤثرات المحيطة بالمنظمة

Job mobility .... سهولة التنقل الوظيفي

Joint action .... عمل مشترك

Jurisdiction .... نطاق السلطة والاختصاص

K

Key functions .... مهام - وظائف - رئيسة

Key job .... وظيفة - رئيسة

L

Large scale organization .... الجهاز الإداري الضخم

Leader .... قائد إداري

Leadership .... قيادة

League .... عصبة (هيئة)

Legitimacy .... الشرعية - شرعية السلطة

Legitimate authority .... السلطات الشرعية (القانونية أو الرسمية)

Less developed nations .... الدول الأقل تقدمًا

Levels of Administration .... مستويات الإدارة

Levels of authority .... مستويات السلطة

Line authority .... سلطة تنفيذية

Line organization .... التنظيم الهرمي

Lines of authority .... خطوط السلطة

Local administration .... إدارة محلية

Local government .... حكومة محلية

Logical posivitism .... المنطقية الوضعية (الواقعية)

Long range plan .... خطة طويلة الأجل

M

Macro analysis .... التحليل الكلي

Maladministration .... سوء الإدارة

Malintegration .... سوء التكامل

Malintegration scale .... مقياس مدى التكامل من عدمه

Malorganization .... التنظيم السيئ

Management survey .... دراسة إدارية شاملة

Manpower .... القوة البشرية

Manpower specialist .... خبير في القوى البشرية

Manpower survey, study .... دراسة القوى البشرية

Mass production .... إنتاج

Merit rating .... قياس الجدارة

Merit system .... نظام الجدارة والاستحقاق

Merit protection .... هيئة حماية أنظمة الجدارة في (الولايات المتحدة)

Methods analysis .... تحليل الطرق (للعمل)

Max weber .... ماكس فيبر (عالم الاجتماع الألماني)

Micro analysis .... التحليل الجزئي

Middle management .... الإدارة الوسطى

Military administration .... الإدارة العسكرية

Military government .... حكومة عسكرية

Military organization .... التنظيم العسكري

Model .... نموذج

Moderator .... وسيط

Modern administration .... إدارة حديثة

Modernity .... عصرية
Modernization .... التحديث
Modern states .... الدول الحديثة
Motion study .... دراسة الحركة
Motivation .... دافع
Mutual interest .... مصالح مشتركة
Mutual rating .... القياس المتبادل

N

Nation .... أمة
National administration .... إدارة وطنية
National development .... التطوير القومي
National efficiency .... الكفاءة القومية
National income .... الدخل القومي
National interest .... المصلحة القومية
National planning .... التخطيط القومي
Neodiffracted .... متفرق الوظائف حديثاً
Neoprismatic .... منشوري حديث
Nepotism .... تعيين الأقارب (المحسوبية في التوظيف)
New states .... الدول الجديدة
Nominal leader .... قائد (محدود السلطات والمسؤوليات)
Nomothetic approach .... مدخل يهدف إلى الحصول على قواعد وافتراضات عامة
Normative approach .... مدخل معياري أو تقويمي
Norms .... مقاييس - عادات

O

Occupation .... مهنة
Ombudsman .... رقيب إداري (الأمبودسمان)
One-dimensional approach .... المدخل أحادي البعد

Open door policy .... سياسة الباب المفتوح
Open examination .... مسابقة مفتوحة
Open system .... نظام مفتوح
Organization development .... تطوير المنظمات
Orthodiffracted model .... نموذج متفرق الوظائف البحت
Orthoprismatic model .... نموذج منشوري بحت
Outputs .... مخرجات
Outstanding performance .... إنتاج متفوق
Over-all study .... دراسة شاملة

P

Panel forum .... ندوة علمية
Parliament .... برلمان
Party .... حزب
Party Coalitions .... ائتلافات حزبية
Patronage .... توظيف الأنصار والمؤيدين
Patterns .... أنماط
Performance .... الأداء الوظيفي
Performance analysis .... تحليل الأداء
Performance appraisal .... تقويم الأداء
Performarice rating .... قياس الأداء
Permanent employee .... موظف دائم
Permanent representative .... مندوب دائم
Permanent secretary .... السكرتير الدائم
Permissive leadership .... القيادة السمحة (التي تشجع على المشاركة)
Personnel administration .... إدارة الأفراد
Personal policy .... سياسة إدارة الأفراد
Pilot study .... دراسة تمهيدية

Plan .... خطـــة
Platform .... برتامج عملي
Policy .... سياسة
Policy determination .... تحديد السياسة
Policy formation .... وضع السياسة
Policy initiators .... مقترحو السياسة
Policy selectors .... مختارو السياسة
Policy approach .... المدخل السياسي
Policy conditions .... الظروف السياسية
Political consciousness .... الوعي السياسي
Political development .... التنمية السياسية
Political environment .... البيئة السياسة
Political instability .... عدم الاستقرار السياسي
Political leadership .... قيادة سياسية
Political party .... حزب سياسي
Political power patterns .... أنماط السلطة السياسية
Political rally .... اجتماع سياسي
Political sciences .... العلوم السياسية
Political system .... النظام السياسي للدولة
Position .... وظيفة
Position allocation .... توزيع المراكز
Position classification .... تحليل الوظائف
Power .... قوة (سلطة مستمدة من الصلاحيات الإدارية)
Pragmatic .... عملي (واقعي)
Premier .... الوزير الأول (رئيس الوزراء)
Prevalence of public bureaucracy .... انتشار البيروقراطية العامة

Presidency .... رئاسة
Pressure groups .... جماعات الضغط
Prismatic society .... المجتمع المنشوري
Private administration .... الإدارة الخاصة
Private sector .... القطاع الخاص
Problems .... مشكلات
Procedures .... إجراءات
Profession .... مهنة (حرفة)
Professionalizations .... مواصفات مهنية
Program .... برنامج
Projects .... مشروعات
Promotion .... الترفيع (الترقية)
Promotion by seniority .... الترفيع بالأقدمية
Public .... عام
Public administration .... إدارة عامة
Public agency .... وكالة عامة
Public authority .... السلطة الرسمية
Public opinion .... الرأي العام
Public personnel administration .... إدارة شؤون الموظفين الحكوميين
Public policy .... السياسة العامة
Public records .... السجلات العامة
Public relations .... العلاقات العامة
Public responsibility .... المسؤولية العامة
Public revenues .... العائدات العامة
Public sector .... القطاع العام
Public servant .... الموظف العام

Public Utilities .... مرافق عامة

Q

Qualifications .... مؤهلات
Questionaire .... استبانة

R

Rank .... رتبة
Rank concept, classification .... نظرية الرتبة التقليدية (التي تعتمد على اعتبارات شخصية)
Rational authority .... السلطة الرشيدة (الحكيمة)
Rational behavior .... السلوك الرشيد (الحكيم)
Rational legal approach .... المدخل القانوني الرشيد
Rationalization .... ترشيد
Rationalization of work .... ترشيد العمل
Rationalized job structure .... الهيكل الوظيفي الرشيد
Recipient states .... دول متسلمة للمعونات
Reciprocal assistance .... المساعدة المتبادلة في إطار تعاون المنظمات (أو الدول)
Recommendations .... توصيات
Red tape .... أسلوب روتيني (في بعض الأعمال الإدارية نتيجة التكرار)
Reform .... إصلاح
Region .... منطقة
Regional administration .... إدارة إقليمية
Regulations .... لوائح
Reorganization .... إعادة تنظيم
Replacement .... استبدال
Reporting .... إعداد التقارير
Reports .... تقارير
Research .... بحث

Research methods .... أساليب البحث العلمي
Responsibility .... المسؤولية
Routine .... الروتين – إجراءات عمل متكررة يؤديها الموظف يوميًا
Routing .... تنظيم إجراءات العمل
Rules .... قواعد (نظم)
Rules of administration .... قواعد الإدارة
Ruling class .... الطبقة الحاكمة

S

Sala .... صالة: إصطلاح استخدمه رجز للتعبير عن الدوائر الحكومية في المجتمعات المنشورية
Scalar process .... النظام التدريجي
Scientific approach .... المدخل العلمي
Scientific management .... الإدارة العلمية
Scientific method .... الأسلوب العلمي
Scientific research .... البحث العلمي
Scientists .... علماء
Scope of authority and responsibility .... نطاق السلطة والمسؤولية
Selection policy .... سياسة الاختيار
Self-appraisal, evaluation .... التقويم (أو التقدير الذاتي)
Self-sufficiency .... الاكتفاء الذاتي
Semi bureaucratic .... شبه بيروقراطي
Seminar .... حلقة دراسية
Senate .... مجلس الشيوخ الأمريكي
Senior employees .... كبار الموظفين المسؤولين
Seniority .... أقدمية
Senior positions .... وظائف عليا
Service .... خدمة
Service rating .... قياس مستوى الخدمة
Service reports .... تقارير الكفاءة

Service state .... دولة الخـدمـة
Shared decision making .... المشـاركة في اتـخاذ القـرارات
Short term plan .... خطة قصـيرة المدى
Simon, Herbert A. .... هربرت سيمون (رائد المـدرسة السلوكية)
Social psychology .... علم النفس الاجتمـاعي
Social scientists .... العلمـاء الاجـتـمـاعيـون
Social sciences .... العلوم الاجتمـاعيـة
Social structure .... البنية الاجتماعية
Social values .... قيم اجتماعية
Society .... جـمـاعـة
Sociology .... علم الاجتماع
Sociologists .... علماء الاجتماع
Socio-psychological approach .... المدخل الاجتمـاعي النفسي
Solidarity .... تمـاسـك
Span of control .... نطاق التمكن والإشـراف
Specialized agency .... وكالة متخصصـة (تابعة لمنظمة الأمم المتحدة)
Special fund .... الصندوق الخـاص
Spoils system .... نظام المحسوبية (نظام الغنائم الذي تأثر بالاعتبارات السياسية والحزبية - في النظام الأمريكي)
Stability .... استـقـرار
Staffing .... مـلء الوظـائـف
Staffing agency .... هيـئـة اسـتـشـارية
Stage .... مـرحلة
Standard of living .... المستوى المعيشي
Standards .... مـقـاييس
States man .... سـياسي (ذو شـخصـيـة قوية ومـؤثرة)
Status .... الحالة الاجتماعية
Status quo .... الوضع القـائم
Strategy .... اسـتـراتيـجيـة
Subcommittee .... لجنة فـرعيـة

Subdelegation .... إعادة تفويض السلطات
Summit conference .... مؤتمر قمة
Survey .... دراسة شاملة – مسح شامل
Symbol systems .... أنظمة الرموز
Symposium .... مناقشة متخصصة
System .... نظام ، جهاز
System analysis .... تحليل النظم
System of rules and procedures .... نظام القواعد والإجراءات الإدارية

T

Team .... فريق
Team spirit .... روح الفريق
Team work .... عمل جماعي
Technical assistances .... مساعدات تقنية
Techniques .... طرق إنجاز عمل فنية أو متخصصة
Technology .... التقنية
Technology transfer by transportation .... انتقال التقنية عن طريق النقل
Theory of organization .... نظرية التنظيم الإداري
Third world .... العالم الثالث
Time and motion study .... دراسة الزمن والحركة
Top management .... إدارة عليا
Traditions .... التقاليد والعادات
Traditional authority .... السلطة التقليدية
Traditional leadership .... قيادة تقليدية
Traditional society .... مجتمع تقليدي
Transitional period .... فترة انتقالية
Transitional society .... مجتمع انتقالي
Transitional states .... دول تمر بفترة انتقالية

Two-dimensional approach .... المدخل ثنائي البعد

U

Ultimate authority .... السلطة النهائية - المرجع الأساسي -
Undemocratic administration .... إدارة تسلطية - غير ديمقراطية -
Undifferentiated .... غير متمايز
Uniform policy .... سياسة موحدة
Unitary state .... دولة موحدة
United Nations Charter .... ميثاق منظمة الأمم المتحدة
United Nations Childeren's Fund .... صندوق منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)
United Nations Economic and Social Council........ المجلس الاقتصادي والاجتماعي لمنظمة الأمم المتحدة
United Nations Educational, Scientific and Culture Organization .... منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة
United Nations Emergency Force .... منظمة الأمم المتحدة للطوارئ
United Nations Food and Agriculture Organization .... منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة

V

Values .... قيم
Variables .... متغيرات
Vocation .... مهنة

W

Weber, Max .... ماكس فيبر (عالم الاجتماع الألماني)
Weberian model .... نموذج فيبر البيروقراطي
Welfare state .... دولة الرفاهية
Work simplification .... تبسيط إجراءات العمل
World Health Organization .... منظمة الصحة العالمية

كشاف الموضوعات

أ



ت

ث

ج





ر

ز

س















ف

ق

ك

ل

م



هـ

و


ي

تم تحكيم هذا الكتاب في طبعته الأولى بمعرفة لجنة علمية متخصصة شكلها المجلس العلمي بجامعة الملك سعود في اجتماعه الحادي عشر للعام الدراسي ١٤٠٣/١٤٠٤هـ، والذي عقد بتاريخ ٢٣/٦/١٤٠٤هـ (الموافق ٢٥/٣/١٩٨٤م)، حيث عمل المؤلف عضواً بهيئة التدريس بقسم الإدارة العامة بكلية العلوم الإدارية جامعة الملك سعود، في الفترة من ١٣٩٦ - ١٤١٤هـ (١٩٧٦ - ١٩٩٤م).



الرياض

١٤١٧هـ

١٩٩٧م

مطابع الفرزدق التجارية - الرياض

تلفون ٤٨٢٤٨٦٥ - ٤٨٢٤٩٨٣

المؤلف في سطور

الوظائف العلمية :

- أستاذ الإدارة العامة ووكيل معهد التدريب، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب بالرياض١٩٩٦-١٩٩٧م.
- أستاذ الإدارة العامة ورئيس قسم العلوم الإدارية، المعهد العالي للعلوم الأمنية، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب١٩٩٤-١٩٩٥م.
- أستاذ الإدارة العامة بكلية العلوم الإدارية جامعة الملك سعود بالرياض١٩٧٦-١٩٩٤م.
- أستاذ الدراسات الإسلامية بمعهد الدراسات الإسلامية بجامعة الفلبين الحكومية ١٩٧٤-١٩٧٥م.
- مستشار معهد الملك فيصل للدراسات الإسلامية والعربية بجامعة منداناو الحكومية بجنوب الفلبين ١٩٧٣-١٩٧٤م.

الوظائف الإدارية :

- مقرر لجنة الدعوة الإسلامية، مدير العلاقات العامة، مدير عام الإدارة الآسيوية، المجلس الأعلى للشؤون الإسلامية، جمهورية مصر العربية ١٩٦٠-١٩٧٠م.

المؤهلات العلمية :

- دكتوراه في الإدارة العامة من جامعة الفلبين الحكومية ١٩٧٥م.
- ماجستير في الإدارة العامة من جامعة الفلبين الحكومية ١٩٧٢م.
- ماجستير في الدراسات الأفريقية من جامعة القاهرة ١٩٦٢م.
- ليسانسيه في الآداب من جامعة عين شمس ١٩٦٠م.
- زار معظم دول العالم ممثلاً لبلاده في مهمات علمية وثقافية (١٩٦٠ - ١٩٧٠م).
- زار عدداً من الجامعات العربية والإفريقية والأجنبية (١٩٧٦م-١٩٩٦م).
- حصل على عدة أوسمة وشهادات تقدير من مؤسسات علمية وحكومية من هيئات ودول مختلفة.

البحوث والمؤلفات :

له عدد من الدراسات، والبحوث المحكمة علميًا باللغتين العربية والإنجليزية، المنشورة في مجلات عربية وأجنبية متخصصة تزيد على العشرين بحثًا. ومن مؤلفاته العربية :

- الإدارة في صدر الإسلام : أبو بكر الصديق، القاهرة : دار الشعب، ١٩٦٥م.
- الإدارة العامة المقارنة، ط١، الرياض: عمادة شؤون المكتبات، جامعة الملك سعود، ١٩٨٥م.
- الإدارة العامة في المملكة، ط٣، (مؤلف مشارك) الرياض : وزارة المعارف، ١٩٩٠م.
- الإدارة العامة : الأسس والوظائف، ط٣، (مؤلف مشارك) الرياض: مطابع الفرزدق، ١٩٩٤م.

الجمعيات والمجالس العلمية :

عضو في عدد من الجمعيات العلمية المتخصصة، مصرية وعربية ودولية، منها :

- الجمعية المصرية للإدارة، جمهورية مصر العربية.
- الجمعية المصرية للإدارة المحلية، جمهورية مصر العربية.
- جمعية إدارة الأعمال العربية، جمهورية مصر العربية.
- جمعية العلاقات العامة العربية، جمهورية مصر العربية.
- الجمعية السعودية للإدارة، المملكة العربية السعودية.
- المجلس الأعلى للشؤون الإسلامية، جمهورية مصر العربية.
- مركز بحوث إسهامات المسلمين في الحضارة، كاليفورنيا، الولايات المتحدة الامريكية.

ردمك X-٦٧-٧٨٥-٩٦٠